

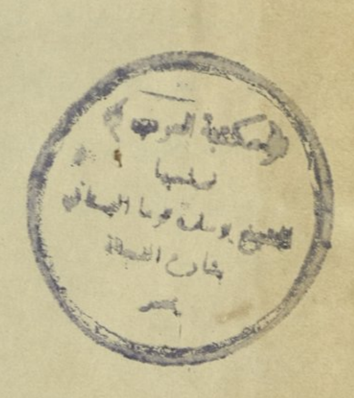
مدرس القانون العام

بكلية الحقوق ـــ جامعة فؤاد الاول

النظام الدستوري المصرى

المحاضرات الملقاة على طلبة السنة الاولى

بكلية الحقوق ـ جامعة فؤاد الاول

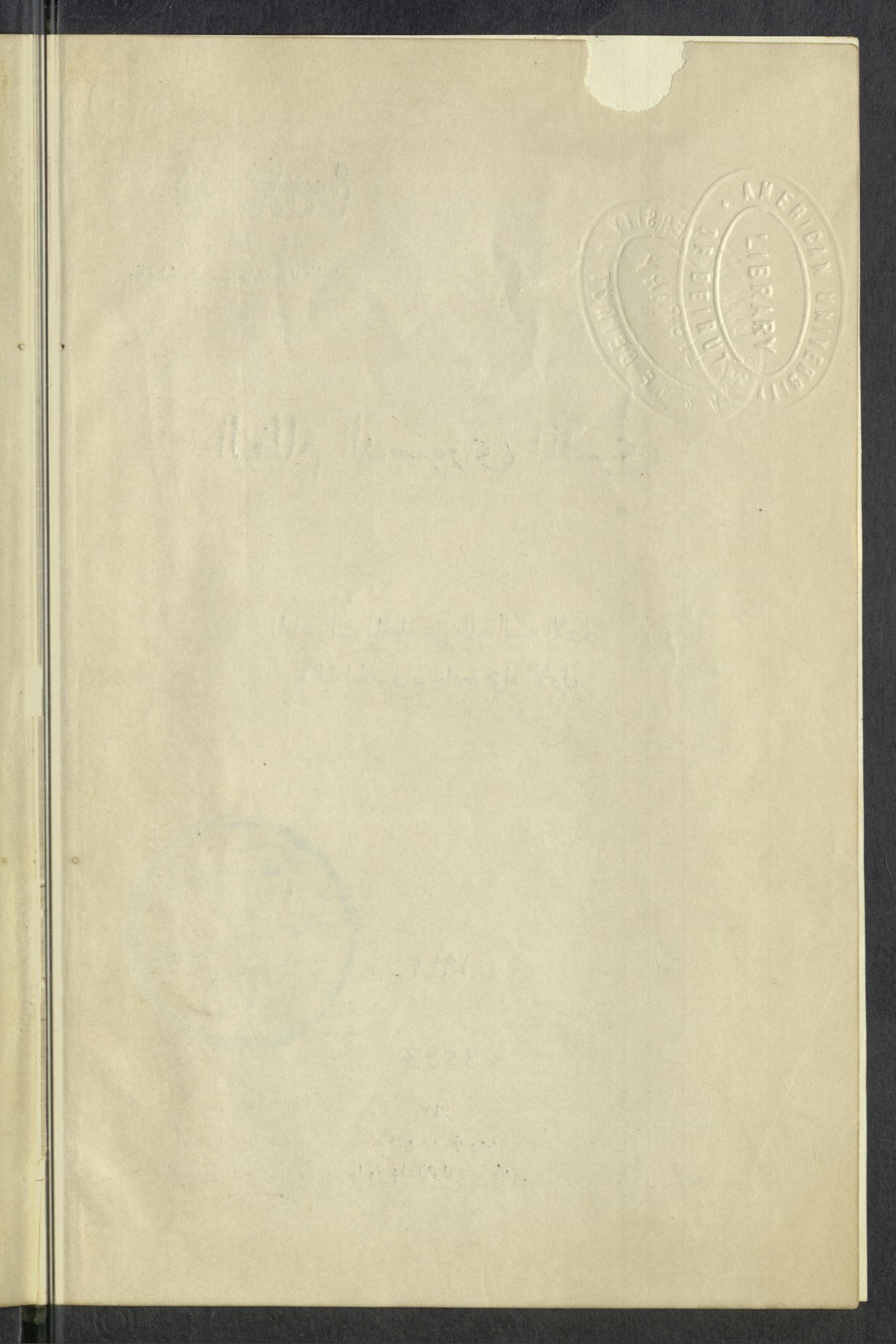


١٩٤٢

الناشر

مكتبة عبد الله وهبه

جامعة فؤاد الاول ـــ عابدين



بسم الله الرحمن الرحيم

بعد أن أتممنا بحمد الله دراسة المبادىء العامة للقانون الدستورى نبدأ الآن دراسة القسم التطبيقى من مقررنا ألا وهو النظام الدستورى المصرى.

وان جل ما أبتغيه من هذه المذكرات المتواضعة أن تكون عونا لطلبتى فى دراستهم الدستورية، فان قدر لها تحقيق غايتها هذه كان الفضل فى ذلك راجعاً من غير شك إلى تلك المجهودات المشكورة التى بذلها حضرات الأساتذة الأجلاء الذين كتبوا فى دراسة الدستور المصرى وأخص منهم بالذكر الأساتذة مصطفى الصادق بك ووايت ابراهيم ووحيد فكرى رأفت والسيد صبرى. فلقد كانت مؤلفاتهم القيمة عونى فى هذه المذكرات كما يجب أن تظل عمدة طلبتى فى دراستهم.

والله أسأل أن يمدنا بعونه وتوفيقه؟

عثمان خليل

مقدمة تاريخية

إنه لاشك واجب على كل راغب فى دراسة النظام الدستورى القائم فى مصر الآن ، أن يلقى نظرة على الماضى القريب ، نظرة فاحصة يمر بها خلال الأوضاع الدستورية المختلفة والحادثات السياسية المتعددة التى تعاقبت على مصرنا العزيزة فلعل تعاقب هذه وتلك يكون قد خلف لنا تراثا دستوريا متميزا وخلق تقاليد نظامية خاصة بنا . ثم إننا بمثل هذه الدراسة التاريخية ذات الصبغة الفنية نستطيع أن نقدر ما فى نظامنا الحالى من طفرة أو تطور أو قصور ، ونتمكن من إدراك ما قد يستتر وراء النصوص التشريعية القائمة من سوابق وأحكام . وهذا ما نحاول إجماله على النحو الآتى : —

١ — اختيار محمد على واليا على مصر :

لقد استمرت مصر حقبة طويلة خاضعة للحكم التركى ، ذلك الحكم الذى امتاز — فى مصر وفى سائر ولايات الامبراطورية التركية — بوصمة لا تنسى وبعيب سائد بعيد الأثر ، فلقد كان الأتراك يرمون من وراء حكم الشعوب، التى دانت لهم بحد السيف إلى تسخير كل هذه الشعوب لسعادة الأتراك باسم الفتح . ولذلك لم يكن ليعنيهم من أمر هذه الشعوب عادة إلا أخذ الجزية بأكبر قدر مستطاع دون نظر ما إلى صالح هذه الشعوب أو العناية بأمرها ، بل انهم كثيراً ما أهملوا أمر ولاتهم وعمالهم أنفسهم فى مختلف أرجاء الامبراطورية الواسعة ، فلم يمنحوهم من الرواتب إلا القدر الضئيل ، وحتى هذا القدر لم يكن ليعطى اليهم بانتظام ، فكان لهذا أثره من غير شك فى نفسية هؤلاء الولاة والعمال وفى كيفية قيامهم بما عهد اليهم به من اختصاصات فضلا عن ذلك لم تكن قواعد الحكم والادارة المسنونة تطبق تطبيقاً سليما

بل كانت الهوة ساحقة بين القواعد المسجلة على القرطاس والنظم المطبقة على الأفراد . وزاد فى خطورة ذلك بعد الشقة بين أجزاء الامبراطورية المترامية الأطراف وبين كعبة هذه الامبراطورية الغارقة فى مظاهر الأبهة والترف ، والتى امتاز سلاطينها بالاهمال والتفريط (١) .

كان طبيعياً إذا أن تسوء حالة شعوب هذه الامبراطورية علميا وثقافيا وعمرانيا وماديا وسياسيا . فأصبحت البلاد كالسائبة واتجهت اليها مطامع الدول الأجنبية من ناحية ، كما ضاق الأهلون بهذه الحال ذرعا ونبتت فى نفوسهم بذور التمرد والعصيان من ناحيــة أخرى وكان لمصر من ويلات هاتين الناحيتين نصيب الأسد بين ولايات الامبراطورية العثمانية :—

أما عن المطامع الأجنبية فقد أخذت صورتها العملية بحملة نابليون على مصر على النحو المعروف ، ثم بتنازع انكلترا وفرنسا النفوذ فى هذه البلاد من بعد ذلك وتدخل غيرهما من الدول أيضا ، ثم بتدخــل الدولتين المذكورتين فيما بعد فى شؤون البلاد الداخلية بفرض رقابتها التى عرفت باسم « الرقابة الثنائية » على مالية مصر كما سنرى . ثم فى النهاية بالاحتلال الانكليزى للبلاد سنة ١٨٨٢ وباعلان الحماية عليها سنة ١٩١٤ تلك الحماية التى لم ترفع إلا بعد قيام الثورة المصرية وإعلان استقلال البلاد مع تحفظات أربعة فى تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ثم سويت هـذه التحفظات بمعاهدة الصداقة المصرية الانكليزية المبرمة فى سنة ١٩٣٦ .

أما من الناحية الداخلية فقد كانت مصر مسرحاً لتنازع الطامعين فى الاستئثار بحكم البلاد وكان الشعب يزداد تذمره يوما بعد يوم بسبب ما كان يسام من عسف وارهاق . وكان المماليك لا يدعون فرصة تمر دون فرض غرامات أو ضرائب جديدة على الناس . وزاد الحالة تحرجاً فى سنة ١٨٠٣ نقص مياه النيل نقصاً فاحشاً أثر فى حالة الزراعة وشحت معه الغلال وقل الخبز فى الأسواق

---

(١) راجع المؤلف القيم للاستاذ Philip Willard Ireland — لندن — وعنوانه Iraq, A stndy in political development خصوصا ص ٧٧ وما بعدها .

واشتدت الضائقة بالناس . وزاد الطين بلة اعتداء المماليك والجنود الالبانيين على مافى يد الناس من مال ومتاع وغلال . فشكا القوم أمرهم إلى كبار العلماء ولكن ذهبت شكايتهم عبثاً وأصبحت الحالة تنذر بشر مستطير . كما حدثت فى هذه الأثناء حوادث الجند وقيامهم بالمطالبة بدفع رواتبهم المتأخرة لهم وذلك فى وقت كانت خزانة الحكومة فيه خالية من المال . ولإجابة مطالب الجند كان لابد من فرض ضرائب جديدة ظالمة وجبايتها . وكان لابد تبعاً لذلك من هياج الشعب القاهرى عن بكرة أبيه ، واتجهت الحركة ضد حكم المماليك كله . فانتهز محمد على هذه الفرصة وجاهر بانضمامه للعلماء والمشايخ ونزل إلى الشوارع واختلط بالجماهير وقابل العلماء بالازهر وأخذ على نفسه أن يبذل نفوذه لرفع الضريبة الجديدة فاكتسب بذلك زعامة شعبية ومركزا خاصاً لدى الجمهور وزعمائه ، ثم توالت الحوادث والاضطرابات ضد الولاة الاتراك ولم يشأ محمد على خلال ذلك كله أن يصل إلى الحكم بقوة الجند التى كانت بيده وانما أراد الانتظار حتى يصل إليه بإرادة الشعب . وفى ٣ مايو سنة ١٨٠٥ عين محمد على والياً لجدة ولكنه لم يسافر اليها . وكان تعيينه بقصد إبعاده عن مصر التى أصبح موضع حبها ورجائها والتى كانت نقمتها تزداد على الوالى خورشيد باشا . وفى يوم الاثنين ١٣ مايو سنة ١٨٠٥ . « اجتمع وكلاء الشعب من العلماء ونقباء الصناع بدار المحكمة — ساحة العدل والقضاء — ليتداولوا فى الموقف واحتشدت الجماهير فى فناء المحكمة وحولها يؤيدون وكلاءهم وهناك اتفقت كلمة نواب الشعب وأجمعوا رأيهم على عزل خورشيد باشا وتعيين محمد على والياً بدله . وعندئذ قاموا وانتقلوا إلى دار محمد على لتنفيذ قرارهم وأبلغوه مااتفقوا عليه [1] والحوا عليه فى قبول الولاية لما تردد ومانع فقبل

---

(١) قال السيد عمر مكرم (وكان من أول الداعين لهذه الحركة وذوى الفضل فيها) نيابة عن ممثلى الشعب لمحمد على : —

« إننا خلعناه (أى خورشيد) من الولاية »

فسأل محمد على : « ومن تريدون والياً عليكم ؟ » ـــ

فى النهاية وأخذوا عليه العهود والمواثيق . أن يسير بالعدل وألا يبرم أمراً إلا بمشورتهم . . . فنهض السيد عمر مكرم والشيخ الشرقاوى والبساه خلعة الولاية [١] . » بهذا قال الشعب المصرى لأول مرة قول الفصل فى اختيار واليه . بمحض إرادته واختياره بعد أن خلع الوالى المعين من قبل السلطان. فكان هذا أروع مظهر لتغلب إرادة الشعب المصرى ، وكان بدوره فاتحة عهد جديد لمصر والمصريين .

ولم يقف الشعب عند هذا الحد بل فرض الولاية الجديدة التى خلعها على محمد على — فرضها بقوة السلاح ، فقام الشعب ليثبت قدم محمد على « وحمل السلاح كل قادر على حمله . . . » واشتركت فى ذلك جميع طبقات الشعب على اختلاف أعمارهم ومراكزهم ، وبلغ عدد الثوار أربعين ألفا حاملين الاسلحة والعصى . . . وكان الفقراء من العامة يبيعون ملابسهم ويستدينون ويشترون الأسلحة [٢] »

حوصرت القلعة مقر خورشيد باشا الوالى المعزول بواسطة الشعب . واستمرت الحرب سجالا بين الشعب وخورشيد إلى يوم ٩ يوليو سنة ١٨٠٥ حيث وصل القاهرة رسول من الاستانة يحمل فرماناً يثبت محمد على باشا (والى جدة سابقاً) فى ولايته على مصر « حيث رضى بذلك العلماء وان

= « فقال الجميع : « لانرضى إلا بك وتكون واليا بشروطنا لما نتوسمه فيك من العدالة والخير » . [راجع : تاريخ الحركة القومية لعبد الرحمن الرافعى بك — ١٩٢٩ — الجزء الثانى ص ٣٥٢ ومابعدها خصوصا ص ٣٦٩ و ٣٧٠]

(١) ذكر الرافعى عن الجبرتى فى هذا الصدد مايلى :

« تم الأمر بعد المعاهدة والمعاقدة على سيره بالعدل وإقامة الأحكام والشرائع والاقلاع عن المظالم وألا يفعل أمراً إلا بمشورته ومشورة العلماء وأنه متى خالف الشروط عزلوه » . [المرجع السابق ص ٣٧١] .

(٢) راجع الجبرتى وفولابل وغيرهما من المراجع التى ذكرها الرافعى فى مؤلفه السابق الذكر ص ٣٧٢ — ٣٧٣ .

خورشيد باشا معزول عن ولايته مصر » . فأوقف اطلاق النار وظلت القلعة محاصرة حتى سلمها خورشيد باشا يوم ٥ أغسطس سنة ١٨٠٥ ليرحل عن الديار المصرية تاركا البلاد لوليها المختار رأس الأسرة العلوية .

٢ – مصر فى عهد محمد على : (١٨٠٥ - ١٨٤٨)

كان طبيعياً وقد تولى محمد على ولاية مصر بمحض إرادة الشعب ورغم أنف الباب العالى أن يزداد الجفاء بينه وبين هذا الباب العالى وأن يتطلع هو إلى الاستقلال بحكم مصر . ولذلك تكشف عهده عن مجهودات موفقة فى هذا الشأن ، فشق عصا الطاعة على تركيا وقاد مصر فى حرب ضروس كان النصر حليف الجيش المصرى فيها . وانتهى الأمر بعد تدخل الدول بتوقيع معاهدة لندرة سنة ١٨٤٠ التى نالت مصر على أساسها استقلالا داخلياً مقابل جزية سنوية تؤديها لتركيا، كما أصبح حكم مصر وراثياً فى أسرة محمد على .

على هذا النحو حكم محمد على مصر حكما مطلقاً جمع معه السلطات كلها فى يده من تشريعية وتنفيذية وقضائية . ولكنه أدرك بثاقب نظره وبحكم ظروف اختياره ضرورة الاستعانة بمجالس خاصة استشارية بحتة تختلف تبعاً لاختلاف مشاكل الحكم والادارة . وكان فوق هذه المجالس جميعها مجلس عام يسمى « المجلس العالى » أو « مجلس الحكومة [1] » .

---

(١) ولقد جاء فى دبياجة لائحة هذا المجلس ماتلى ترجمته :

« لما كانت هذه الأمة الناجية قد نشأت على أن تسير شؤونها — صورة ومعنى — على مقتضى ماورد فى معجز الذكر من قوله تعالى « وشاورهم فى الأمر » ، وكانت مأمورة بالرجوع إلى أهل النظر تخاطبهم وتداولهم الرأى فيما اختصوا بعلمه من الأمور ..... فان صاحب الدولة مولانا ولى النعمة المطبوع على الخير والرحمة ، قد رأى وقاية للنظام والتدبير الواجب اتخاذهما تبعاً للظروف والملابسات فيما يعن لدولته من الأمور المهمة ، أن ينعقد مجلس خاص يكون واجبه ايضاح جميع التفصيلات وتفهيمها ، بحيث إذا حررت مضبطة مداولته للشؤون والمواد المقدمة إليه مع القرار الذى يتفق رأيه عليه ، ثم عرضت هذه المضبطة على انظار دولته ، كانت المناقشة كانها دارت على مسمع من ذاته العلية وبين يدى حضرته السنية .... »

وإنما يلاحظ مع ذلك أن محمد على كان من وجه آخر خاضعاً لاشراف الباب العالى ومقيداً بالفرامانات والأوامر الشاهانية الصادرة إليه . ولقد ظل السلطان محتفظا بحقه فى عزل والى مصر — حتى بعد معاهدة لندرة لسنة ١٨٤٠ — وانما أصبح هذا العزل مشروطا بكون الوالى قد خالف تلك الفرمانات والاوامر

= ولعله من المفيد والطريف معا ذكر بعض ماجاء فى ترجمة الأمر الخديوى الصادر فى ١٩٢٤/١١/٢٧ الى رئيس هذا المجلس العالى حيث يقول:

« لقد كان دأبنا إزاء كل أمر يتعلق بالمصالح المصرية ... أن نجتنب عند البت فيه الانفراد برأينا والاكتفاء بحكمنا ، بل نحوله على المجلس وفقاً لأصولنا المقررة وأسلوبنا المعلوم ... ومادام هذا دأبنا وأسلوبنا ، فانه لواجب عليك محتوم الاداء وفرض مستلزم الوفاء والقضاء ، أن تراعى مقتضيات الحال فتنسج فى المجلس على هذا المنوال .

« كن فى كل خطيرة وحقيرة من المسائل ... حريصا على أن تحيلها برمتها على أعضاء المجلس ، مفوضاً إليهم وحدهم أن يتصرفوا فيها حلا وعقداً ، وفتقاً ورتقاً ، ومتوقياً أن تسوق فيها حرفاً واحداً من الكلام قبل أن يبلغ المجلس فى بحثها الختام ، ومتوخياً كمال الدقة فى التزام الانصات لهم إذكاء لشوق المتكلمين منهم ، ... وليحظ أعضاء المجلس فى أثناء المناقشة وينعموا بمرتبة من الحرية والترخيص تضطرهم إلى إبداء آرائهم فى غير مبالاة ، وإلى الادلاء بثمرة تدبيراتهم بدون ممالاة ولا محاباه .. وإلى جانب التزامكم حدهم لكل هذه المعاملة الطيبة ينبغى عليكم كلما آنستم منهم استهتاراً بأمر المناقشة أن تفتحوا للسانكم باب الكلام فتخاطبوهم فى انصاف بما يناسب المقام .. فان تلقوا شرطكم هذا بالقبول ، واعاروا نصحكم اسماع الرضى والانتباه فيها ونعمت ، وإلا فاكتبوا الينا بفحوى الحال لنجد الوسيلة التى بها يقبلون ويسمعون ، ولنحافظ على ثمرات ما انفقنا من السعى فلا تضيع هباء ولاتذهب جفاء ... وبالجملة فان ... هذا الأسلوب الذى بينا . . . أعظم أساس لحكومتنا وأهم دعامة لمملكتنا . وما أكثر مابصرتك بهذا الواجب ونبهتك اليه . . قد أصبح لزاماً عليك من الآن فصاعداً أن تضعه نصب عينيك وتشمر لتحقيقه عن ساقك وساعديك ، وإن شيئا سميناه قاعدة وأصولا . . . لجدير منك أيضا بالاتباع والامتثال ، وما دمنا محاذرين أن تمنى هذه الأصول بعوارض الاهمال والتعطيل ، لجدير بك كذلك أن تحذر فلا تمسها أو تعرض نفسك للندامة من أجلها » .

[راجع : « تاريخ الحياة النيابية فى مصر » — لواضعه الاستاذ محمد خليل صبحى — القاهرة سنة ١٩٣٩ — الجزء الخامس — ص ٣ الى ٧] .

وبضرورة موافقة الدول على هذا العزل . ومن بين هذه الاوامر الملزمة للوالى ذلك « الخط الشريف » الصادر فى سنة ١٨٣٩ والذى ضمن حقوق الافراد بنصه على المساواة المدنية أمام القانون والقضاء وفى التوظف والالتحاق بالمدارس الحكومية . وفى أداء الخدمة العسكرية . كما نص على الحرية الفردية بحماية الافراد وضمان حرية الملك وحرمة المسكن وحرية التجارة والعمل والصناعة . . . .

وفى ظل هذا الحكم المطلق الرشيد العادل كانت البلاد تتقدم سراعا فى مختلف النواحى العلمية والصناعية وغيرها ، كما اتجهت الانظار إلى إرسال البعوث العلمية إلى الخارج والاستفادة من علماء الغرب وأسس المدنية الأوربية .

٣ — مصر فى أيام ابراهيم وعباس وسعيد :

اعتلت صحة محمد على باشا وأصيبت قواه العقلية فعقد ابنه ابراهيم مجلساً خاصاً برئاسته قرر توليته على مصر فى ابريل سنة ١٨٤٨ وأبلغ الأمر إلى الباب العالى الذى بعث إليه بفرامان التولية فى يوليو . ولكن منية ابراهيم عاجلته بعد قليل فتوفى فى ١٠ نوفمبر من نفس السنة . وتولى الحكم من بعده عباس (١٨٤٨ — ١٨٥٤) ثم سعيد (١٨٥٤ — ١٨٦٣) . وكان الحكم خلال هذه الفترات المتعاقبة مطلقاً طبعاً على نمط عهد محمد على ولكنه اختص فى عهد عباس برجعية هذا الوالى واستبداده وعداوته لكل تقدم أو اصلاح أما عهد سعيد فقد امتاز بعدله والسير على نهج محمد على الكبير (١) .

٤ — مصر فى عهد اسمعيل : (من ١٨٦٣ الى ١٨٧٩) :

تولى اسمعيل الحكم مطلقاً كأسلافه ولكنه جاء فى وقت أخذت فيه الحركة الدستورية تتفتح أكمامها وبدأت المجهودات التعليمية تؤتى أكلها وأخذ كابوس الجهالة ينقشع شيئا فشيئا ، واتجهت الأنظار المستيقظة إلى المدنية الأوربية وقواعد الحكم فيها وإلى مبادىء الحرية والمساواة والنظم الدستورية التى

---

(١) توفى محمد على فى ٢ أغسطس سنة ١٨٤٩

اكتسح تيارها العالم . وذلك فى حين كان الفلاح المصرى تثقله الضرائب ويسام العسف ويرزح تحت أعباء نظم بالية وقواعد عتيقة ظالمة . اتجهت الأفكار نحو الاصلاح الدستورى وكانت أولى ثمار هذه الحركة إنشاء مجلس شورى النواب فى ٢٢ اكتوبر سـنة ١٨٦٦ (١) واصدار لائحة المجلس التأسيسية (٢) وكذلك « نظامنامة » هذا المجلس المتضمنة لنظامه الداخلى فى

---

(١) جاء فى الأمر الصادر إلى اسماعيل باشا راغب رئيس المجلس مايلى :—

« حيث أن مجالس الشورى شوهدت منافعها ومحسناتها الجليلة فى الممالك المتمدنة ، وكان أملى تشكيل مجلس شورى بمصر ينتخب اعضاؤه من الأهالى ، فالآن أشكر الله تعالى على أنى عاينت من أهالى مملكتنا من الأهلية والاستعداد مايؤيد حصول هذا الأمل ، فصممنا بالاتفاق تأسيس المجلس المذكور وقد عيناكم برياسة ذلك المجلس ، وصدر أمرنا على تلك اللائحة لناظر الداخلية لاجراء مقتضاه ، كما صدر أمرنا أيضا الى مفتش عموم الاقاليم لنشرها إلى أهالى الاقاليم لأجل انتخاب الأعضاء بموجبها . . . وما القصد من هذا إلا التشاور والتعاون على توسيع عمارة ومدنية الوطن ، والاقتطاف من ثمار مآثر اضمام الآراء فى الأمور النافعة . . . »

[راجع « تاريخ الحياة النيابية فى مصر » لمحمد خليل صبحى — المرجع السابق — ص ٧٩]

(٢) نصت هذه اللائحة على أن « أعضاء المجلس لايزيدون عن خمسة وسبعين شخصا » [بند ١٠] مع تقرير أن « يصير تجديد انتخاب الأعضاء فى كل ثلاث سنين » [بند ٩] . أما عن الانتخاب فكان يختار واحد أو اثنان حسب عدد السكان من كل قسم من أقسام المديريات وكان ينتخب ثلاثة عن مصر واثنان عن الاسكندرية وواحد عن دمياط . وطريقة الانتخاب قد نص عليها فى البند السابع من اللائحة التأسيسية المذكورة القائل : « حيث أن كل بلد عليه مشايخ معينون برغبة الأهالى ، فبالطبع هم المنتخبون من طرف أهالى ذلك البلد ، والنائبون عنهم لانتخاب العضو المطلوب انتخابه من القسم إذا كان تلك المشايخ حائزين الأوصاف المعتبرة المذكورة ، فهؤلاء المشايخ يحضرون المديرية ، ويكتب كل أحد منهم اسم من ينتخبه من القسم فى ورقة مخصوصة ويضعها مقفولة بالصندوق المعد لقسمه بالمديرية » ، كما نص فى هذه اللائحة على أن « لولى الأمر جمع المجلس أو تأخيره أو تمديد مدته أو تبديل اعضائه وانتخاب غيرهم فى مدة معلومة حسبما هو موضح بهذه اللائحة » [بند ١٧] ، وفى النهاية فقد تقرر أنه « لايجوز قبول عرضحالات من أحد ما بالمجلس» [بند ١٨]

نفس اليوم [١].

على أن هذا المجلس لم يكن إلا مجلساً استشارياً بحتا يبدى رأيه فى المسائل الادارية التى كان يعرضها عليه الخديوى كمسائل الرى وتطهير الترع. وكان إنعقاده وتأجيله ومده وحله رهن إرادة الخديوى ولم يكن اجتماعه ليتعدى شهرين فى السنة. ولم يكن قد نضج الرأى العام نضوجاً يشد أزره ولم تكن هناك إلا صحيفة « وادى النيل » المؤيدة لاسمعيل باشا والذى كان يمدها بالمال فى حين أغلق جريدة « نزهة الأفكار » بعد صدور أول عدد لها سنة ١٨٦٩ خوفاً مما قد تحدثه من الاضطرابات فى النفوس [٢].

ظهور الوزارة المسئولة:

بعد ذلك أخذ مركز مصر المالى يتدهور من سنة إلى أخرى بسبب الديون التى أثقل بها اسمعيل كاهل البلاد حتى اضطر فى سنة ١٨٧٦ إلى تعيين مراقبين انكليزى وفرنسى (المراقبة الثنائية) لضمان إستلام إيراد الجهات المرهونة، وفى سنة ١٨٧٨ اقترحت اللجنة التى عينت لفحص حالة مصر المالية ضرورة تشكيل وزارة مسئولة فقبل الخديوى ذلك وعلى هذا الأساس تشكلت وزارة نوبار باشا المسئولة وانتهى حكم الخديوى المطلق والغيت المراقبة الثنائية. ولقد جاء فى ترجمة خطاب الخديوى إلى نوبار باشا الرقيم ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ مايلى:

---

(١) نص فى هذه « النظامنامة » على أن رئيس المجلس ووكيله يعينهما الخديوى [بند ٣] وعلى أنه إذا طلب الرئيس أن يتكلم بنفسه وجب الأصغاء إليه [بند ٣١]، كما نص البند الأربعون على أن « أعضاء مجلس الشورى يحضرون الى المجلس بملابس الحشمة اللائقة وجلوسهم فيه يكون بهيئة الأدب »، ولقد نص البند ٥٣ على حصانة الاعضاء بقوله « فى مدة انفتاح مجلس الشورى فى الايام المحددة له، لاتعمل دعوى على أحد من أعضائه بوجه من الوجوه، إلا ان كان لاسمح الله حصل من أحد منهم مادة قتل، فطبعاً لايعد من أعضاء مجلس الشورى ويتعين بدله »، وفى النهاية يلاحظ أن هذه « النظامنامة » قدقررت عدم قبول « الاستعفاء » من الأعضاء « فى مدة دوام انفتاح مجلس الشورى فى الأيام المحددة له »

(٢) السيد صبرى — « مبادىء القانون الدستورى » القاهرة سنة ١٩٤٠ ص ٣٢١

« إنى أريد أن أأكد لك أنى وطدت العزم على التوفيق بين القواعد الادارية فى مصر والمبادىء التى تقوم عليها الادارات فى أوربا . وأريد أن تحل مكان السلطة الشخصية التى هى مبدأ حكومة مصر الحالى سلطة أخرى تتولى إدارة الشئون العامة ولكنها تجد نقطة توازنها فى مجلس الوزراء، وعلى ذلك أريد من الآن فصاعداً أن أقوم بشئون الحكم مع مجلس وزرائى وبواسطته ، فكل أعضاء الوزارة يجب أن يكونوا متضامنين معاً وأن يبتوا فى الأمور بأغلبية الأصوات بينهم .. » . ولقد نص هذا الخطاب على أنه يجب على مجلس النظار أن يتفاوض فى جميع الأمور المهمة المتعلقة بالقطر ويرجح رأى أغلبية أعضائه على رأى الاقلية عدداً . فيكون حينئذ صدور قراراته على حسب الأغلبية، ثم قال « وبتصديقى عليها أقر الرأى الذى تكون عليه الاغلبية... ينعقد مجلس النظار تحت رياستكم لأنى فوضت هذا التنظيم الجديد تحت عهدتكم وجعلت مسئوليته عليكم .. »[1] .

---

(١) جاء ايضا فى هذا الخطاب الخطير ماترجمته :

« وأنى أرى تشكيل هيئة نظارة حائزة لهذه الخصوصيات ليس مخالفاً لعوائدنا واخلاقنا ولا لآرائنا وافكارنا ، بل موافقاً لاحكام الشريعة الغراء »

ونرى أن نثبت هنا فوق ذلك النص الفرنسى الأصلى لاهم فقرات هذا الخطاب :

« En un mot je veux dorénavant gouverner avec et par Mon Conseil des Ministres . . . . les membres du Conseil ..... devront être tous solidaires les uns des autres : ce point est e ssentiel. Le Conseil.. discutera toutes les questions importantes du Pays, l'opinion de la majorité entrainera celle de la minorité Les décisions seront donc prises à la major té et en les approuvant je sanctionnerai conséquemment l'opinion qui aura prévalu.

« Lc Conseil des Ministres siégera sous votre présidence, etc » (r. Henri Lamba — Droit Public & adm. de l'Egypte. Le Caire, 1909 — pp. 649 — 650)

نمو الحركة الدستورية :

تطورت الحركة الدستورية من بعد ذلك وقوى الشعور الوطنى ضد التدخل الأجنبي كما نشطت الصحافة وأخذت هى تردد رغبة المصريين الظاهرة فى تعديل نظام سنة ١٨٦٦ تعديلا ديمقراطياً يزيد من اختصاص مجلس النواب ويجعل الوزارة مسئولة أمامه [١] .

ولقد أعلن فعلا عن الرغبة فى إجراء مثل هـذه التعديلات فى المجلس النيابى ولـكن جاء الواقع خلاف ماقيل ولذلك وقف هذا المجلس فى وجه الحكومة يعارضها ويطالب بحقوق دستورية والصحافة تشد أزره والرأى العام يؤيده ويقويه . وحدث فى ٥ أبريل سنة ١٨٧٩ أن ذهب رياض باشا وزير الداخلية لفض دورة اجتماع المجلس فرفض المجلس الانصياع لهذا الأمر وصرح عبدالسلام المويلحى زعيم المعارضة باسم هذا المجلس النيابى وبتأييد جميع الأعضاء « إن أعضاءه لم يعملوا شيئا وإن مهمة الأشراف على أعمال الوزارة لا تزال أمامهم وهذا يدعوهم إلى البقاء » وبذا استمر المجلس يوالى اجتماعه (استمر إلى ٦ يوليو سنة ٨٧٩) كما ذهب رياض باشا لينهى إلى الخديوى رأى المجلس فانتهز الخديوى موقف المجلس ومعارضة الأهالى للتدخل الأجنبي وأراد وضع حد « للمراقبة الثنائية » السابق ذكرها فأعلن فى نفس يوم ٥ أبريل موافقته على مشروعات الاصلاح الجديدة « وانه يرفض كل فكرة تريد العودة إلى نظام الحكومة الشخصية . . . . . وهو يريد أن يحكم بواسطة

---

(١) فى ٢ أبريل سنة ١٨٧٩ رفع زعماء البلاد وأعيانها ونواب الامة وضباط جيشها وموظفوها وتجارها مشروع تسوية ايرادات ومصروفات الحكومة الخديوية وتسديد ديونها ومنح مجلس شورى النواب الحرية التامة وجميع الحقوق فى كافة الأمور المالية والداخلية كما هو حاصل فى بلاد أوربا ، وتنقيح لائحته الأساسية والنظامية ، وتعديل طريقة انتخاب النواب طبقا للانظمة المتبعة فى أوربا ، وتفويض مجلس النظار (أى الوزراء) تفويضا تاما فى جميع اجراءاته ، وجعله مسئولا أمام مجلس النواب فى كل تصرفاته المختصة بالأمور الداخلية والمالية وتعيين مراقبين لايرادات ومصروفات المالية .

[راجع : « تاريخ الحياة النيابية فى مصر » — الجزء الخامس ص ٩٩]

مجلس وزراء مسئول حقا أمام مجلس النواب ، وعلى هذا الأساس شكلت وزارة محمد شريف باشا الوطنية البحتة رغم معارضة الدول الاوروبية لها لعدم اشراك وزيرين انكليزى وفرنسى فيها كما كان الحال فى وزارة نوبار باشا السابق ذكرها (١)

---

(١) جاء فى خطاب اسماعيل باشا الصادر فى ٧ أبريل سنة ١٨٧٩ إلى شريف باشا بتشكيل الوزارة مايلى : [نقلا عن الترجمة الدقيقة الواردة بكتاب « تاريخ الحياة النيابية » المرجع السابق ص ١٠٧ — ١١٠] .

« ياصاحب الدولة

« إنى كرئيس للحكومة (الأصح للدولة) وكمصرى ، أعتبر أنه واجب مقدس على أن أنزل على رغبة بلادى وأن أحقق لها أمانيها المشروعة إلى أقصى حد . — ولقد لاحظت مع الأسف أن النهج الذى سارت عليه النظارة السابقة قد أحدث فى نفوس الشعب استياء واضطرابا شمل جميع هيئاته الاجتماعية ولقد كان المشروع المالى الذى وضعه ناظر المالية (السير ريفرس ولسون الانكليزى) سببا فى اثارة الشعور الوطنى ضد هيئة النظار .... والمحضر الأهلى (أى عريضة الأهالى) الذى رفع الى يعبر أصدق تعبير عن هذا الشعور ... فأمام الرغبة الملحة التى قدمت الى ، وبناء على الأمر العالى الصادر فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ أعهد إليك بتشكيل النظارة .. وإن هذه النظارة التى ستؤلف من عناصر مصرية بحته ، يجب أن يكون رائدها تنمية وجوه الاصلاح التى نص عليها ذلك الأمر العالى الذى يجب تنفيذه بكل دقة ، وزيادة توكيده وتثبيته بتقرير المسئولية الوزارية الحقيقية أمام المجلس النيابى الذى سينظم طريقة انتخابه وتقرير حقوقه على النحو الذى يكفل مقتضيات الحالة الداخلية وتحقيق الأمانى القومية — وسيكون من أول مهام النظارة فى هذه الناحية سن قوانين تكون على نمط القوانين المماثلة والمعمول بها فى أوربا — مع مراعاة عادات الشعب وحاجاته

« ويجب على النظارة أن تشرف بدقة ونظام على تنفيذ المشروع المالى الذى وضعه أعيان القطر وسراته ، والذى أوافق عليه تمام الموافقة

« ولاشك عندى ... فى أن دولتكم مع من يحيط بكم من الرجال المتمتعين مثلكم بثقة الشعب وتقديره ستبلغون الغاية المنشودة من الاصلاح الاجتماعى الذى أرجو أن يقترن به أسمى »

[راجع — محمد خليل صبحى ص ١٠٩ — ١١٠ والسيد صبرى ص ٣٢٣ — ٣٢٥]

وفى ١٧ مايو سنة ١٨٧٩ عقد مجلس النواب وتقدمت اليه وزارة شريف باشا بمشروع اللائحة التأسيسية وفى أول يونيه سنة ١٨٧٩ قدم إلى المجلس أيضا أول مشروع وضع فى مصر لقانون الانتخاب وقد أجرى المجلس فيهما ما شاء من التعديلات وبعث باللائحة معدله إلى مجلس النظار فى ٨ يونيه سنة ١٨٧٩ كما بعث بمشروع قانون الانتخاب معدلا فى ١٥ من الشهر المذكور وكانت هذه اللائحة وهذا المشروع كفيلين بتحقيق التطور الدستورى الذى كانت تنشده الأمة (١).

ولكن قبل أن يأخذ الاصلاح مجراه عاجلته الدول الأجنبية بطعنة قاتلة وذلك بحصولها على قرار بعزل الخديوى اسماعيل باشا فى ٢٦ يونيه سنة ١٨٧٩ تاركا العرش من ورائه لابنه توفيق باشا.

٥ — مصر فى عهد توفيق (١٨٧٩ – ١٨٩٢)

افتتح توفيق باشا عهده بأمر عال أصدره إلى شريف باشا بتشكيل الوزارة جاء فيه:

« ان العناية الالهية سلمت زمام الحكومة المصرية إلى يدنا فضلا منه

---

(١) نصت اللائحة الاساسية المعدلة على أن النيابة لثلاث سنوات (بند ٣) وعلى أن يعتبر كل نائب وكيلا عن عموم الأمة المصرية وليس فقط عن الجهة « التى انتخبته » (بند ٧) ، وعلى أن « للنواب الحرية التامة فى ابداء آرائهم وقراراتهم دون ارتباط أحد فى رأيه « بتعليمات تصدر له أو وعد أو وعيد يحصل اليه (بند ٩) كما نص (البند ١١) على أنه « اذا حصل خلاف بين مجلس النواب ومجلس النظار وأصر كل على رأيه بعد تكرار المخابرة وبيان الرئيس ولم تستعف النظارة فللحضرة الخديوية أن تأمر بفض مجلس النواب وتجديد انتخاب أعضائه على شرط أن لا تتجاوز مدة الانتخاب أربعة أشهر من يوم انفضاضه الى يوم اجتماعه ، واذا أيد مجلس النواب بعد تجديد انتخابه رأى المجلس السابق وجب تنفيذه ويجوز للأمة أن تنتخب نفس النواب السابقين أو بعضهم

وجاء فى البند ١٣ أن تعيين رئيس المجلس ووكيله وكتبته يكون بمعرفة نفس المجلس كما نص على الحصانة البرلمانية فى البند ١٥ القائل : « لا يجوز حبس أحد النواب أو اقامة دعوى عليه فى أثناء مدة انعقاد المجلس ما لم يكن بقرار صادر من المجلس المذكور وهذا فيما عدا الاحوال التى يضبط فيها أحد =

واحسانا . . فهذه نعمة لا يؤدى شكرها إلا بحسن القيام بأداء وظائف ذلك المقام وهذا إنما يكون بتوفيقه تعالى . . . ولعلمى بأن الحكومة الخديوية يلزم أن تكون شورية ونظارها مسئولين فانى اتخذت هذه القاعدة للحكومة مسلكا لا أتحول عنه فعلينا تأييد شورى النواب وتوسيع قوانينها لكى يكون لها الاقتدار فى تنقيح وتصحيح الموازين وغيرها من الأمور المتعلقة بها (١)

= النواب حالة كونه متلبسا بالجناية » . وأضاف البند ١٦ أنه : « إذا صار القبض على أحد النواب حالة كونه متلبسا بالجناية ووضع فى السجن (يعطا) خبر عنه لرئيس مجلس النواب حالة سجنه ويصير الافراج عن ذلك النائب أو توقيف الدعوى عليه فى أثناء مدة انعقاد المجلس إذا طلب المجلس المذكور ذلك » . « وللمجلس الحق أيضا فى طلب الافراج أو توقيف الدعوى إذا كان أحد النواب صار القبض عليه وسجنه فى غير مدة انعقاد المجلس » . (بند ١٧) — وقد نصت اللائحة (بند ٢٧) على « أن وضع القوانين واللوائح يكون ابتداء بمجلس النظار ثم تعرض لمجلس النواب للنظر فيها وتنقيحها .... » على أن « لائحة إدارة مجلس النواب الداخلية تعمل بمعرفته » (بند ٢٣) . كما نصت المادة ٢٤ على الا يزيد عدد الاعضاء على مائة وعشرين « بما فيهم نواب السودان » (وعددهم ١٦ نائبا) ونص البند ٣٦ على كون النظار مسئولين أمام مجلس النواب « عن كافة الأحوال والأعمال المختصة بادارتهم وبناء على ذلك يجب على مجلس النظار المبادرة بوضع قانون لمحاكمة النظار عند (الاقتضى) وعرضه على مجلس النواب » . وجاء فى البند ٣٧ أنه « لا يجرى العمل بأمر صادر من الحكومة ما لم يكن ممضياً من الناظر المختص به » واشترط البند ألا تجمع وظيفة النظارة والنيابة فى شخص واحد وذلك مع حق النظار فى حضور الجلسات (بند ٣٩) والكلام فى المجلس (بند ٤٠) .

وكذلك نص البند ٤١ على أنه « إذا طرأت ضرورة مهمة جداً تستلزم المبادرة فى اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية الحكومة من خطر ربما يتأتى لها أو للمحافظة على الأمن العمومى وكان مجلس النواب غير منعقد فيجوز لمجلس النظار أن يقرر باجراء ما يلزم اجراؤه تحت مسئوليتهم وبالتصديق على ذلك القرار من الحضرة الخديوية يجرى العمل على مقتضاه مؤقتا بشرط أن لا يكون مخالفاً للقوانين ... هذا ولدى انعقاد مجلس النواب فيصير تقديمه اليه » .

وفى النهاية نص البند ٤٨ على أن تفسير نصوص اللائحة إنما يطلب من مجلس النواب .

(١) تاريخ الحياة النيابية فى مصر — الجزء الخامس — ص ١٥١ و ١٥٢

ولكن فيما وراء هذه الألفاظ ساد فى عهد توفيق نفوذ الاتراك والشركس والأجانب واستسلم الخديوى لانجلترا وفرنسا وكان ميالا إلى الحكم المطلق مما دعاه إلى محاربة الرأى العام ونفى جمال الدين الافغانى وفصل تلميذه محمد عبده ـ ورفض ما طلبه شريف باشا من اعتماد اللائحة الأساسية ومشروع قانون الانتخاب اللذين كان قد أقرهما مجلس النواب كما عرفنا فاضطر شريف باشا إلى التنحى عن الحكم فآلت الوزارة رياض باشا وأخذ الخديوى حق رئاسة مجلس الوزراء (النظار) . وقد صرح شريف باشا حينذاك لقنصل انجلترا بقوله إنه « كمصرى يأسف للعودة إلى الحكومة الشخصية ، ولاريب أن كثيرين فى السراى وفى خارج السراى يسرهم فى سبيل مصلحتهم الذاتية ، أن تظهر ثانية سلطة الخديوى المطلقة ، ولكن إذا قدر ووقعت مصر من جديد تحت حكومة ملك منفرد بالسلطة كان ذلك نكبة حقيقية على البلاد[١] »

انتشر التذمر من هذا الحكم ومن وزارة رياض باشا ومن تعصب وزير الحربية الشركسى عثمان رفقى باشا فظهر الحزب الوطنى لمناهضة الحكم المطلق وتكونت الجمعيات السرية وظهر الضابط الوطنى احمد عرابى فى الميدان . ثم تعاقبت الحوادث من بعد ذلك سراعاً فاذا بها تتفتح عن حركة قوية هائلة هى الثورة العرابية التى لايتسع المقام لتفصيلها . ونكتفى بالاشارة إلى أن مطالب الجيش عند ماقام بمظاهرته العسكرية المشهورة فى ٩ سبتمبر سنة ١٨٨١ وتوجه إلى ميدان عابدين ـ كانت تدور حول إقالة وزارة رياض وإجابة مطالب الأمة التى اعطت عرابى توكيلات من أقصى البلاد إلى أقصاها للمطالبة بحقوقها وحرياتها وإيجاد حكومة دستورية ، وكذلك طلب زيادة الجيش ، فاضطر الخديوى إلى إجابة هذه المطالب[٢] .

---

(١) السيد صبرى — المرجع السابق ص ٣٢٦

(٢) جاء فى مذكرات عرابى باشا عن المناقشة التى دارت حينذاك فى ميدان عابدين مايلى :

« الخديوى ماهى أسباب حضورك بالجيش الى هنا ؟

« قلت له : هى اسقاط الوزارة المستبدة ، وتشكيل مجلس النواب على النسق الأوروبى ... =

هنا تدخلت الدول لتعوق سير هذه الحركة الوطنية فأوحت إلى الخديوى فدعا المجلس النيابى إلى الانعقاد لا على أساس لائحة جديدة بل على أساس لائحة الخديوى اسمعيل سنة ١٨٦٦ ، كما عارضت الدول والمراقبان الاجنبيان فى توسيع اختصاصات مجلس النواب (١) وعلى هذا الوضع أجريت الانتخابات وانعقد المجلس الجديد فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٨٨١ ثم انتخب لجنة لبحث اللائحة التأسيسية الجديدة التى قدم مشروعها شريف باشا فى ٢ يناير سنة ١٨٨١ فتكاتفت انكلترا وفرنسا على الحيلولة دون نجاح هذه المجهودات التى ستقضى على التدخل الأجنبي . واخطر غمبتا وزير الخارجية الفرنسية قنصل فرنسا بمصر ليبلغ الخديوى رغبة حكومتى فرنسا وانكلترا فى مساعدته ومساعدة حكومته للتغلب على المصاعب المتنوعة التى تزيد الارتباك والقلق بالقطر المصرى . فإن الدولتين

= « قال الخديوى : كل هذه الطلبات لا حق لكم فيها وأنا ورثت ملك هذه البلاد عن آبائى وأجدادى وما أنتم إلا عبيد احساناتنا .

« فقلت له : نحن خلقنا الله احرارا ولم يخلقنا تراثا ولاعقارا ، فوالله الذى لا إله إلا هو اننا لانورث ولانستعبد بعد اليوم ... »

[السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٣٢٧—٣٢٩]

(١) قدم عمد البلاد ووجوهها فى ١٨ / ١٢ / ٨٨١ التماساً إلى الخديوى بطلب تشكيل مجلس النواب جاء فيه :

« لما كان لاينتظم نظام العالم ولايقوم قوام الهيئة الاجتماعية الا بالعدل والحرية ، حتى يكون كل إنسان آمنا على نفسه وماله ، حرا فى افكاره وأعماله . مما فيه سعادته وحسن حاله . وهذا لايتأتى إلا بإيجاد حكومة شورية عادلة لا تشوبها شوائب الاستبداد ، ولاتطرق اليها طوارق الفساد ، أتخذت الممالك المتمدنة العادلة مجالس ملية من نبهاء أممها ، ينوبون عنها فى حفظ حقوقها تجاه هيئة حكوماتها ، ويكونون السلطة الحقيقية فى تنفيذ ماتصدره الحكومات من الاحكام العادلة .. وبما أن مقاصد خديوينا المعظم جميعها خيرية ونياته سليمة فطلبا لحفظ بلادنا من بوائق الدهر تجاسرنا بعرض هذا راجين من المراحم .. صدور الأمر الكريم بتشكيل مجلس نواب لأمتنا المصرية يكون له ما لمجالس الأمم الأوروبية المتمدنة من الحقوق الشرعية إزاء هيئة الحكومة.. »

على وفاق وطيد واتحاد تام فيما يتعلق بمصر لاسيما بعد حدوث الحوادث الأخيرة وأخصها صدور الأمر الخديوى بجمع مجلس شورى النواب مما أوجب المخابرة بين الحكومتين وإعادة النظر فى شئون اتفاقهما المذكور . . . »

أثارت هذه المذكرة شعور المصريين وتكانف الساسة ورجال الجيش ومجلس النواب ضد تدخل انكلترا وفرنسا . وكانت هذه الأخيرة قد أعدت حملة لغزو مصر لولا سقوط وزارة غمبتا . واحتجت على هذا التدخل الأجنبى روسيا والنمسا والمانيا لدى الباب العالى كما احتج شريف باشا إذ « أن هذه السياسة تؤدى إلى الإيقاع بين الخديوى والنواب وتشجع الخديوى على الرجوع إلى نظام الحكم المطلق أو بعبارة أخرى الى الخضوع المراقبة الأجنبية » .

ولكن الحركة الوطنية استمرت تسير فى مدارج الفوز حتى صدق الخديوى فى النهاية بتاريخ ٧ فبراير سنة ١٨٨٢ على اللائحة الأساسية الجديدة لمجلس النواب [١] كما أصدر أمره العالى فى ٢٣ مارس سنة ١٨٨٢ معتمداً النظام الداخلى لذلك المجلس . وفى ٢٥ مارس صدر أمر عال بقانون الانتخاب الجديد .[٢] وقد قام على أساس هذه القواعد نظام برلمانى صحيح حقاً ومتوازن

---

(١) جاء فى خطاب محمود سامى باشا البارودى للخديوى بتاريخ ٤ فبراير سنة ١٨٨٢ وعلى أثر توليه الحكم :

« ... إلا أنه يلزم قبل كل شىء أن يكون لمجلس النواب حدود وحقوق تمكنه من تقديم المساعدات التى تأملها الحكومة منه . وتجعله مكانا لتحقيق آمال أهالى القطر عموما ، فأول عمل تراه هذه الهيئة واجب التقديم ، أن تقرر لمجلس النواب قانونه الاساسى » .

فرد عليه الخديوى فى نفس اليوم مؤكدا أنه يرى كوزيره ضرورة « تأسيس قانون مجلس النواب على النحو المبين فى تقريركم » . [أى فى خطاب سامى باشا السابق ذكره] .

(٢) أهم أحكام اللائحة المذكورة جعل مدة العضوية خمس سنوات وبمكافأة ١٠٠ جنيه سنويا للعضو مقابل مصاريفه (م ٢) مع تقرير حرية النواب فى آرائهم مع حصانتهم البرلمانية (م ٣ — ٥) كما نص على أن النائب يمثل القطر بأسره لا الدائرة التى انتخبته فقط (م ٦) ودور

يرتكن على المسئولية الوزارية أمام مجلس النواب وعلى حق الوزارة فى حل هذا المجلس (١) وفى ٢٦ مارس سنة ١٨٨٢ فضت دورة المجلس المذكور .

= الاجتماع يستغرق فى الأصل ثلاثة أشهر سنويا (م ٧ و ٨) مع جواز تكرار اجتماعه بأمر عال (م ٩) ويفتتح الخديوى أو رئيس الوزراء نيابة عنه أول جلسة كل عام بتلاوة مقالة [خطاب العرش] وتفض الجلسة بعد تلاوتها (م ١٠ و ١١) وينتخب المجلس لجنة للرد على هذه المقالة (م ٢١) ولكن يجب أن « لايشتمل الجواب المذكور على التكلم فى أى مسألة بوجه قطعى ، ولا على أى رأى حصلت المداولة فيه » (م ١٣) يعين الخديوى لرئاسة المجلس ولمدة خمس سنوات واحدا من ثلاثة من الاعضاء يرشحهم المجلس للرئاسة (م ١٤) وينتخب المجلس الوكيلين (م ١٥) وللوزراء حضور المجلس وابداء آرائهم فيه ولهم إنابة كبار الموظفين عنهم فى ذلك (م ١٨) وللمجلس استحضار الوزراء (م ١٩) وابداء الملاحظات للحكومة والفات نظرها إلى اخطاء الموظفين (م ٢٠) والوزرا مسئولون فرادى وبالتضامن أمام المجلس (م ٢١ و ٢٢) وعند اختلاف المجلس والحكومة فان لم تستقل الحكومة فلها حله على أن يجتمع المجلس الجديد فى ظرف ثلاثة أشهر ويكون رأيه فى الأمر قطعيا . (م ٢٣ و ٢٤) ويلاحظ نص المادة ٣٠ على عدم جواز ربط الضرائب والرسوم إلا بمقتضى قانون يصدق عليه مجلس النواب . ومن يخالف ذلك من جهات الحكومة والمستخدمين والاشخاص « يحاكم كمختلس وترد الحقوق لاربابها » . وكذلك نصت المواد ٣١ — ٣٧ على الميزانية وأهم ما قررته أنه تجب موافقة المجلس على الميزانية فان حصل خلاف ولم تستقل الحكومة حلت المجلس وكان رأى المجلس الجديد ملزما وفقا للمادتين ٢٣ و ٢٤ كما ذكرنا . وقد أخرجت من اختصاص المجلس هذا المسائل الخاصة بالدين العام . وللحكومة اصدار مراسيم لها قوة القانون عند الضرورة (م ٤١) . وتسقط الوزارة بقرار بأغلبية ثلاثة أرباع الاعضاء الحاضرين بالمجلس (م ٤٧) وللمجلس تعديل الدستور وتفسيره بالاتفاق مع مجلس النظار (م ٥٠ و ٥١)

أما قانون الانتخاب فقد أعطى حق الانتخاب لكل مصرى بشروط منها بلوغ ٢١ سنة كاملة ودفع ضرائب قدرها ٥٠٠ قرش فى السنة ، أى أنه لم يأخذ بمبدأ الاقتراع العام Suffrage Universel ولكنه نص على اعفاءات ثمانية من هذا الشرط كالعلماء والقسس والمدرسين وغيرهم [م ٣] . والانتخاب على درجتين [مندوب عن كل مائة ناخب] — [م ٣٣] — ويلاحظ أن المادة السادسة من هذا القانون قد جعلت الأعضاء ١٢٥ نائبا منهم اثنا عشر يمثلون محافظات السودان ومديرياته

(١) يعتبر الدكتور صبرى دستور سنة ١٨٨٢ قد صدر بطريق الجمعية الوطنية Convention =

اليد الاجنبية تهدم ما بنى وتؤدى الى الاحتلال البريطانى :

حاولت وزارة البارودى ان تسير فى هذا الطريق السلمى الناجح ولكن اليد الأجنبية لم تمكنها من ذلك فانتهزت حادثة مؤامرة دبرها الضباط الشراكسة وخلقت ازمة بين الوزارة والخديوى بأن رفض الخديوى بناء على نصيحة قنصلى انكلترا وفرنسا التصديق على الاحكام الصادرة على هؤلاء الضباط من المجلس العسكرى المختص . وفى ٧ مايو ابلغت فرنسا قنصلها بالتضامن مع القنصل البريطانى فى تأييد الخديو « صاحب السلطة الشرعية فى البلاد » . فهاجت الخواطر وهدد الوطنيون المتطرفون بخلع الخديوى وطلب الخديوى الحماية الأجنبية . وبينما النواب يعملون على رتق ما حدث كانت انكلترا وفرنسا قد بعثتا باساطيلهما الى الاسكندرية وبمذكرة فى ١٥ مايو تحتمان فيها اسقاط

= ولكننا نعتبره صادرا بطريق التعاقد Pacte بين الأمة ممثلة فى مجلس النواب وبين الخديوى وحكومته ، فاذا رجعنا الى المراحل المختلفة التى سبقت اصدار هذا الدستور فضلا عن صيغة اصداره نجد أن مشروع الدستور قد قدمته للمجلس أول الأمر وزارة شريف باشا فى ٢ يناير سنة ١٨٨٢ ثم أرسل المجلس المشروع بعد تعديله إلى الحكومة بتاريخ ١٨ يناير سنة ١٨٨٢ ثم اعادت الحكومة وضع المشروع مع ما أدخلته من تعديل جديد وقدمته إلى المجلس فى ٣١ يناير سنة ١٨٨٢ ثم اعاد المجلس المشروع بتعديل اللجنة الخاصة من أعضائه إلى الحكومة [وزارة شريف باشا] فى أول فبراير . وفى ٢ منه استقالت هذه الوزارة تحت ضغط المجلس وتألفت وزارة سامى باشا البارودى التى حصلت فى ٧ منه وبعد كل هذه التعديلات والمخابرات على موافقة الخديوى على الدستور فى صورته الأخيرة .

وان من يتتبع التغييرات التى تعاقبت مثلا على المادة ٣٣ الخاصة بالميزانية يتضح له تماما معنى التعاقد والاتفاق عليها بين ممثلى الشعب وحكومة الملك . وقد جاء فى ديباجة هذه اللائحة .

« نحن خديو مصر .

« بعد الاطلاع على أمرنا ...

« وبناء على ماقرره مجلس النواب وموافقة رأى مجلس نظارنا

« نأمر بما هو آت ... » ثم وقع فى النهاية الخديوى وجميع الوزراء

الوزارة ونفى عرابى فاستقال البارودى ملقيا على الخديوى « تبعة قبوله تدخل القنصلين العامين فى شئون البلاد » . وفى هذه الاثناء عقدت الدول مؤتمر الاستانه وقررت ارسال سفير للتحقيق فى مصر كما طلبت تركيا سحب الاسطولين فسحبت فرنسا اسطولها وتعاقبت الاحداث فاذا بالحرب تنشب بين الجيشين الانكليزى والمصرى فتكون الغلبة للأول ويكون الاحتلال وتتذود الأمة المصرية بعزم جديد لتطالب لا بالدستور فقط بل وبالاستقلال .

٦ — مصر فى زمن الاحتلال البريطانى : (١٨٨٢ - ١٩١٤)

أصبحت مصر بهذا الاحتلال ولاية عثمانية مستقلة استقلالا داخليا عن تركيامحتلة احتلالا غير شرعى بواسطة الانكليز الذين كانت بيدهم فعلا كل السلطة فى البلاد . فرأى اللورد دوفرين — سفيرانكلترا فى الاستانةومندوبها فوق العادة فى مصر — الغاء دستور سنة ١٨٨٢ وقانون الانتخاب السابق ذكرهما على أن تتدرج البلاد بخطى متئدة جداً فى الأخذبالنظم الديمقراطية «فان الاستبداد — على حد قوله — لايميت بذور تلك الحرية فقط بل يجعل الأرض التى تحتلها غير صالحة للانبات وكل أمة قضت زمناً مديداً فى الرق والعبودية تطالب بالطبع أن يسود عليهامن كان ذا يد قوية . . . . . ولو حكمها من كان على جانب عظيم من الرقة والدعة ، لازدرت به ونبذت طاعته بدلا من أن تقابله بالامتنان والشكر »

بهذا الروح صدرت النظم الدستورية الجديدة التى اقترحها دوفرين قبل عودته الى الاستانة وأعنى بهذه النظم القانون النظامى وقانون الانتخاب الصادرين فى أول مايو سنة ١٨٨٣ ، واللذين تمتعت انجلترا من ورائهما بعودة الحكم المطلق ولكن عاد فى هذه المرة ليستقر بين يدى معتمدها فى مصر وبين يدي مستشاريه الانكليز المعينين فى مختلف الوزارات ، وبالرجوع الى هذا القانون

النظامى نجده قد نص على تشكيل :

١ — مجالس المديريات : وذلك بالانتخاب على درجتين وفى حدود ضيقة للغاية وبخضوع تام للحكومة وحتى بدون الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة [١].

٢ — مجلس شورى الحكومة : أشارت الى تشكيله المادة ٤٦ من القانون النظامى ولكن بعد تشكيله أوقف بالأمر العالى الرقيم ٣ فبراير سنة ١٨٨٤ والذى قضى بتعيين أحد أعضاء المجلس مستشاراً بمجلس الوزراء لتحرير مشروعات القوانين والأوامر واللوائح ثم عدل عن ذلك وصدر أمر عال فى نفس السنة بتأليف اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة العدل .

٣ — مجلس شورى القوانين : هذا مجلس استشارى بحت ولكن كان يجب أن تستشيره الحكومة قبل اصدار أى قانون أو أمر يشتمل على لائحة ادارة عمومية ، كما كان له أن يطلب من الحكومة ان رفضت رأيه أن تفيده باسباب ذلك الرفض دون حقه فى مناقشة هذه الأسباب (م ١٨ من القانون النظامى) . وتقرر مثل ذلك أيضاً بخصوص ما يبديه المجلس من آراء ورغبات خاصة باقسام الميزانية التى تقدم له سنويا كما نص على عرض الحساب الختامى عليه لابداء رأيه أو ملحوظاته فيه (م ٢٥) . ويجتمع مرة كل شهرين ويوالى انعقاده لحين انهاء ما عرض عليه من الأعمال .

أما أعضاؤه فكانوا ثلاثين ، ١٤ تعينهم الحكومة دائمين منهم الرئيس وأحد الوكيلين ، وهناك أعضاء منتخبون تختار مجالس المديريات منهم أربعة عشر (واحد من بين أعضاء كل مجلس) وعضو عن القاهرة وعضو آخر عن مدن : اسكندرية ودمياط ورشيد والسويس وبور سعيد والاسماعيلية والعريش . ويكون الانتخاب لست سنوات مع جواز اعادة انتخاب الأعضاء .

٤ — الجمعية العمومية : نصت المادة الاربعون من القانون النظامى على

---

(١) راجع رسالتنا فى « اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر »

تشكيلها من النظار (السبعة) ومن رئيس ووكيل وأعضاء مجلس شورى القوانين (وهؤلاء ثلاثون) ومن الأعيان المندوبين المنتخبين لست سنوات قابلة للتجديد وعددهم ستة وأربعون موزعين على جهات القطر بحسب البيان الوارد فى المادة ٤١ من القانون المذكور . وبذلك يكون مجموع أعضاء الجمعية العمومية ٨٣ عضواً أما رئاسة هذه الجمعية فكانت أيضا لرئيس مجلس شورى القوانين .

وكانت تجتمع هذه الجمعية مرة على الاقل كل سنتين وللخديوى فضها وتعيين ميعاد انعقادها التالى كما حق له حلها على أن تجرى الانتخابات الجديدة فى ظرف ستة أشهر (م ٣٩) . ولم تكن جلسات الجمعية ولا جلسات مجلس شورى القوانين ولا مجالس المديريات علنية [1] .

أما عن اختصاصات هذه الجمعية فكانت فى جملتها استشارية بحته إلا فيما يتعلق بالضرائب حيث نصت المادة ٣٤ على أنه « لا يجوز ربط أموال جديدة أو رسوم على منقولات أو عقارات أو عوائد شخصية فى القطر المصرى الا بعد مباحثة الجمعية العمومية فى ذلك واقرارها عليه »

كما نصت المادتان ٣٥ و٣٦ على استشارة الجمعية فى بعض المسائل كالسلف العمومية والترع والسكك الحديدية وعلى حق الجمعية فى الاشارة على الحكومة برأيها فى سائر المواد المتعلقة بالثروة العمومية والأمور الادارية أو المالية . ولكن فى كلتا الحالتين ، إذا لم تأخذ الحكومة برأى الجمعية أو رغبتها وجب عليها اخطار الجمعية بأسباب ذلك دون جواز مناقشة الجمعية لهذه الأسباب .

وفى النهاية وضعت أحكام عامة تضمنت ألا يسرى قانون أو أمر من

---

(١) صدر أمر عال فى ٣ مارس سنة ١٩٠٩ ترك تنظيم علانية الجلسات للوائح الداخلية لمجلس شورى القوانين وللجمعية العموميه . ونجد هذه العلانية منظمة بالتفصيل بالنسبة للمجلس فى اللائحة التى صدق عليها فى ٢٠ أبريل سنة ١٩٠٩ وبالنسبة للجمعية فى اللائحة التى صدقت عليها بتاريخ ٩ فبراير سنة ١٩١٠ ثم أطردت قاعدة العلانية فى كل اللوائح التى تلت هذه وتلك . [يرجع فى نصوص مختلف هذه اللوائح الى « تاريخ الحياة النيابية في مصر » — الجزء الخامس ص ٣٢٩ — ٣٨٧]

الخديوى « مالم يوقع عليه رئيس مجلس النظار والناظر الذى يختص بنظارته ذلك القانون أو الأمر » . كما تضمنت اناطة تفسير القانون النظامى تفسيرا قطعيا بلجنة مخصوصة تؤلف من ناظرين من نظار الدواوين يكون أحدهما ناظر (وزير) الحقانية وله الرياسة ، ومن اثنين من اعضاء مجلس شورى القوانين ، ومن ثلاثة من اعضاء محكمة استئناف القاهرة » .

من وراء ستار هذه الأنظمة البالية عمل الانكليز على الاستبداد بالسلطة الفعلية منتهزين كل فرصة تسنح لذلك رغم اعلانهم المتكرر بتوقيت الاحتلال(١)

---

(١) من ذلك ماحدث عند رفض وزارة شريف باشا قبول نصيحة انجلترا باخلاء السودان ، فكان أن أرسل اللورد جرنفيل وزير الخارجية الانكليزية فى ٤ / ١ / ١٨٨٤ — إلى المعتمد البريطانى بمصر اللورد كوومر يقول : « لقد ذكرتم فى برقيتكم المؤرخه ٢٢ من الشهر الماضى أنه فى حالة تشبث حكومة صاحبة الجلالة الملكة بطلب اخلاء السودان ، لاتقبل حكومة الخديوى حسب رأيكم تنفيذ هذه السياسة . وأكاد لا أرى حاجة الى الافضاء اليكم بأنه من الضرورى فى المسائل الخطيرة التى تستهدف إدارة مصر وسلامتها للخطر ، أن تتأكد حكومة جلالة الملكة — طول مدة احتلال الجنود الانجليزية للبلاد احتلالا وقتيا من وجوب اتباع نصائحها التى ترى من واجبها ، بعد مراعاة آراء الحكومة المصريه مراعاة تامة ، أن تتقدم باسدائها الى الخديوى :

« ويتعين أن يكون الوزراء المصريون والمديرون ، على بينة من أن التبعة الملقاة على عاتق انجلترا ، تضطر حكومة صاحبة الجلالة الملكة أن تصر على اتباع السياسة التى تراها . ومن الضرورى أن يتخلى عن منصبه كل من لايسير وفقا لهذه السياسة من أولئك الوزراء والمديرن . وإن حكومة جلالة الملكة لواثقة من أنه اذا اقتضت الضرورة استبدال أحد الوزراء فهناك من المصريين سواء الوزراء أو الذين شغلوا مناصب أقل درجة من هو على استعداد لتنفيذ الأوامر التى قد يصدرها اليهم الخديوى بناء على نصائح حكومة جلالة الملكة »

« ويمكنكم فى كل ماتريدون توجيهه من التبليغات لتنفيذ ماسبق من الآراء أن تعتمدوا على مؤازرة حكومة جلالة الملكة ... »

فكان أن ظهر وزراء انكليزيون أكثر منهم مصريين ، ومن هؤلاء رئيس الوزراء مصطفى فهمى باشا الذى نقم عليه الخديوى السابق عباس حلمى الثانى [تولى العرش سنة ١٨٩٢] ونصحه بالاستقالة فرفض قائلا : « انه يحسن بالخديوى أولا أن يأخذ رأى اللورد كرومر » . فأقاله الخديوى وعهد بالوزارة إلى

ولكن الحركة الوطنية اخذت تظهر من جديد بفضل الزعيم الوطنى الخالد الذكر مصطفى كامل باشا الذى اسس الحزب الوطنى وحمل لواء الدفاع عن حقوق مصر داخل البلاد وخارجها . كما طالبت الجمعية العمومية من ناحيتها باصدار دستور للبلاد ، وعلى اثر هذه العاصفة استقال اللورد كرومر وخلفه السير « الدون غورست » الذى استمال الخديوى من ناحية وعمد من ناحية ثانية إلى فكرة اصلاح النظم المحلية باصدار قانون مجالس المديريات الجديد رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ المعترف لها بالشخصية المعنوية والمقرر لبعض حقوقها وذلك لتخدير الروح الوطنية واخماد الحركة الدستورية . ولما مات غورست وحل محله اللورد كتشنر رأى ضرورة مجاراة تلك الحركة الجدية التى خشى مغبتها وذلك بالعمل على إلغاء مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية واحلال نظام جديد هو نظام الجمعية التشريعية الصادر سنة ١٩١٣ .

نظام الجمعية التشريعية (سنة ١٩١٣)

صدر بنظام هذه الجمعية وبقواعد انتخابها القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ وقانون الانتخاب رقم ٣٠ لنفس هذه السنة ، وهما القانونان المنظمان كذلك لمجالس المديريات وهذه وتلك جاءت على غرار الاصول القديمة فى الجوهر وان اختلفت عنها احياناً فى العرض والتفاصيل .

وقد جاء فى ديباجة القانون النظامى المذكور مايلى :

« لما كانت رغبتنا هى منح بلادنا نظام حكومة يكون موافقا للافكار

= فخرى باشا فعارضت انجلترا وأرسلت إلى معتمدها برقية جاء فيها : « إن الحكومة الانجليزية تنتظر أن يؤخذ رأيها فى المسائل الهامة كتغيير الوزارة . ولاتوافق على تعيين فخرى باشا » فاضطر فخرى باشا الى الاستقالة وخلفه رياض باشا . ولما وجدت انجلترا الاستياء يعم البلاد كلفت معتمدها « بتبليغ الخديوى ورئيس وزرائه أن الحكومة الانجليزية قررت زيادة جيش الاحتلال فى مصر »

وفى سنة ١٨٩٨ تقرر اعادة فتح السودان على أن تكون ادارته مشتركة بين مصر وانكلترا . وفى سنة ١٩٠٤ تركت فرنسا لانجلترا السيطرة على مصر بناء على الاتفاق الودى بين الدولتين .. وبذلك أصبح اللورد كرومر هو الحاكم المطلق فى البلاد.

[راجع السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٣٣٩ — ٣٤٤]

النيرة وكافلا لحسن الادارة ، ولصيانة الحرية الشخصية ، وضامنا لاتساع نطاق التقدم والعمران ، وملائماً لهذه البلاد بنوع خاص ،

« ولما كانت هذه الغاية لايتسنى نيلها إلا بتعاضد جميع الطبقات تعاضداً مبنياً على الولاء . . ولما كانت بغيتنا حينئذ هي تعديل القانون النظامى تعديلا يكون من ورائه تحسين الأسلوب التشريعى . فقد أمرنا بما هو آت :— »

على أن الاسس التى قامت عليها هذه الجمعية التشريعية (نظام المجلس الواحد) يمكن اجمالها على النحو الآتى :

تتكون الجمعية من رئيس ووكيل وخمسة عشر عضواً آخرين تعينهم الحكومة « على نحو يكفل النيابة عن الاقاليم والمصالح التى لم تنل نصيبا فى الانتخاب [١] » . والى جانب هؤلاء الأعضاء السبعة عشر ينتخب الشعب ستة وستين عضواً تختار الجمعية أحدهم وكيلا لها ويكون انتخابهم لست سنوات والتجديد جزئى (الثلث) كل سنتين بالنسبة للاعضاء المنتخبين وكذلك المعينين . كما نصت المادة الثامنة على جواز حل هذه الجمعية فى أى وقت بأمر الخديوى « بناء على عرض مجلس النظار » ومتى حلت وجب اجراء الانتخابات والتعيينات الجديدة فى ثلاثة أشهر . . »

أما عن اختصاصات هذه الجمعية فقد نص عليها فى الباب الثالث من القانون المذكور وهى تتلخص فى عدم جواز اصدار أى قانون مالم يقدم أولا للجمعية لابداء رأيها فيه ويشمل ذلك كل أمر عال يتضمن لائحة ادارة

---

(١) نص الشق الأخير من المادة الثالثة من هذا القانون النظامى على أن يختار الخمسة عشر عضوا المعينون من قبل الحكومة بحيث يكون لجميع الطبقات من الأهالى حد أدنى لعدد من ينوب عنها وذلك على الوجه الآتى:

اقباط	٤	العرب البدو	٣	التجار	٢	الاطباء	٢
المهندسون	١			رجال التربية العامة أو الدينية	٢		
المجالس البلدية	١						

عمومية وتقرر كذلك أنه لايجوز اصدار أى قانون أو امر عال الا اذا كان موقعاً عليه من رئيس مجلس الوزراء ومن الوزراء المختصين .

وكذلك جعل للجمعية حق اقتراح القوانين إلا ماتعلق منها بالقوانين النظامية . ولكن بشرط أن يرسل المشروع إلى مجلس النظار وهذا المجلس يقدمه للجمعية كما هو أو معدلا ليأخذ طريقه التشريعى ، أما إن لم يوافق مجلس النظار على المشروع فانه يرسل إلى الجمعية بيانا بالأسباب التى بنى عليها قراره ولا تجوز المناقشة فى هذه الأسباب . ولا يجوز فى أى حال من الأحوال أن تنظر الجمعية التشريعية المشروع فى جلسة علنية إلا إذا سبق اقراره من مجلس النظار . وبالجملة فان الكلمة النهائية فى كل تشريع كانت للحكومة بغير منازع ، وكان لهذه الحكومة فوق ذلك حل الجمعية إذا ما اختلفت معها فى الرأى بصدد مشروع ما، وعند عرض الحكومة المشروع على الجمعية الجديدة ينظر بالأولوية على غيره من المشروعات ماعدا الميزانية « ويعتبر المشروع المقدم على هـذا النحو مشروعا جديدا ينظر بالطرق المعتادة » .

أما فيما يتعلق بالضرائب فقد نصت المادة ١٧ على أنه « لايجوز ربط اموال جديدة او رسوم على منقولات او عقارات او عوائد شخصية فى القطر المصرى الا بعد مباحثة الجمعية التشريعية فى ذلك واقرارها عليه .. » ونصت المادة ١٨ على امور تستشار فيها الجمعية كالسلف العمومية وما يهم اكثر من مديرية من الترع والسكك الحديدية وغير ذلك ، على انه اذا لم تعول الحكومة على راى الجمعية فى هذا المقام فيجب عليها اخطار الجمعية بأسباب هذا. وكذلك الشأن بالنسبة لما تبديه الجمعية من آراء ورغبات ولو من تلقاء نفسها فى المواد المتعلقة بالثروة العامة والأمور الادارية والمالية . كما نص على امور محظور على الجمعية ابداء الرغبات او اتخاذ القرارات بشأنها كمخصصات الخديوى والاتفاقات الدولية وكل مايدخل فى علاقة مصر بالدول الاجنبية

وكذلك المسائل الخاصة بتعيين الموظفين او ترقيتهم او نقلهم او عزلهم. وكذا كل عمل تجريه الحكومة بالنسبة لأحد موظفيها او مأموريها — اما اختصاص الجمعية فى مشروع الميزانية فظل استشاريا بحتا على الوضع القديم كذلك. ولكن اصلحت اسس الانتخاب فى القانون الجديد حيث اصبح الاقتراع فى مصر لاول مرة عاما ولكنه كان على درجتين.

على هذه الأسس شكلت الجمعية التشريعية الجديدة وظلت تباشر عملها سحابة خمسة أشهر تقريبا إذ انتهت دورتها فى ١٧ يونية سنة ١٩١٤ على أن تبدأ الدور الثانى فى أول نوفمبر (م ٢٠). وفى هذه الاثناء سافر الخديوى عباس الى الاستانة، وخلال اقامته هنالك أعلنت الحرب الماضية بين بريطانيا وألمانيا فى ٤ أغسطس سنة ١٩١٤، ثم أصدر حسين رشدى باشا بالنيابة عن الخديوى أمرا عاليا فى ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤ بتأجيل دورة الجمعية التشريعية إلى أول يناير سنة ١٩١٤، ووقع الامر كذلك باعتباره رئيسا للوزارة كما وقع معه سائر الوزراء[1]

٧ — مصر فى عهد الحماية:

أعلنت بريطانيا الحرب على تركيا فى ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ وكان لا يزال

---

(١) جاء فى هذا الأمر مايلى:

« بعد الاطلاع على القانون النظامى ...

« ونظرا للظروف الحالية التى من شأنها أن توقف وضع منهاج نظامى للاصلاحات التشريعية، فضلا عن أن تلك الظروف قد تضطر السلطة التنفيذية فى كل حين الى اتخاذ تدابير استثنائية ومستعجلة « أمرنا بما هو آت ..

« مادة ١ — يؤجل ...»

« مادة ٢ — كل أمر عال لا يكون بطبيعته ذا صيغة وقتية محضة ويكون قد صدر دون عرضه على الجمعية التشريعية فى حين أنه كان من الواجب عرضه عليها بمقتضى أحكام القانون النظامى يبطل مفعوله حتما بعد اجتماع الجمعية التشريعية بخمسة عشر يوما إلا إذا حصل فى خلال هذه المدة عرضه على تلك الجمعية معدلا أو غير معدل».

الخديوى فى الاستانة وعقبت انجلترا على ذلك فى ١٩ ديسمبر باعلان حمايتها على مصر وبخلعها الخديوى ، وأبلغت ذلك إلى الوالى الجديد الذى تولى بلقب سلطان وهو حسين كامل باشا الذى أراد بقبوله العرش انقاذ ما يمكن انقاذه من الموقف . ولقد جاء فى خطاب انجلترا اليه .

« لدى حكومة جلالة الملك (انجلترا) أدلة وافرة على أن سمو عباس حلمى باشا خديوى مصر السابق قد انضم قطعياً إلى أعداء جلالته منذ نشوب الحرب مع المانيا » ثم قال ان « الحقوق التى كانت لسلطان تركيا وللخديوى السابق على بلاد مصر قد سقطت منها وآلت إلى جلالته (ملك انجلترا) . . . . وفيما يختص بادارة البلاد الداخلية على أن أذكر سموكم أن حكومة جلالته طبقا لتقاليد السياسة البريطانية قد دأبت على الجد بالاتحاد مع حكومة البلاد وبواسطتها فى ضمان الحرية الشخصية وترقية التعليم ونشره . وانماء مصادر ثروة البلاد الطبيعية ، والتدرج فى اشراك المحكومين فى الحكم بمقدار ما تسمح به حالة الأمة من الرقى السياسى . وفى عزم جلالته المحافظة على هذه التقاليد . بل انها موقنة بان تحديد مركز بريطانيا العظمى فى هذه البلاد تحديدا صريحا يؤدى الى سرعة التقدم فى سبيل الحكم الذاتى » وبذلك قامت الحماية السافرة على انقاض الاحتلال المؤقت . وأصبح معتمد انجلترا يلقب باسم « المندوب السامى » وأصبح حلقة الاتصال بين مصر والدول الأخرى.(١)

أصدر السلطان الجديد بعد ذلك مراسيم متعاقبة بتأجيل إنعقاد الجمعية التشريعية ، أول الأمر إلى يوم ١٥ فبراير سنة ١٩١٥ ثم إلى ١٥ ابريل ثم إلى أول نوفمبر استناداً الى نفس الأسباب التى وردت فى الأمر العالى الرقيم ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ . وفى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩١٥ صدر مرسوم بتأجيل اجتماع هذه الجمعية لنفس الأسباب السابقة وانما الى أجل غير مسمى . كما نصت المادة الثانية من هذا المرسوم على أن « يوقف العمل بأحكام القانون

(١) السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٣٤٨ — ٣٤٩

النظامى القاضية بتجديد الأعضاء تجديداً جزئياً فى كل من الجمعية التشريعية ومجالس المديريات » . وهكذا تعطل الشكل النيابى الذى كان مأخوذا به وسادت البلاد الأحكام العرفية القاسية وأعمال السلطة العسكرية الصارمة (١)

وفى ٩ أكتوبر سنة ١٩١٧ توفى السلطان حسين كامل وخلفه على العرش السلطان فؤاد الأول .

الثورة المصرية

دارت رحى الحرب الماضية وحملت انجلترا وحلفاؤها لواء الدفاع عن حرية الشعوب، وتغنت بحرياتها وانتهت الحرب بانتصارها وأخذت اسس الصلح تقام على مبادىء ولسون المشهورة ومنها حق الشعوب فى تقرير مصيرها . فتكون « الوفد المصرى » برياسة الزعيم خالد الذكر سعد زغلول باشا وكيل الجمعية التشريعية المنتخب قبل تعطيلها . وعمل هذا الوفد جهده لتحقيق استقلال البلاد بالطرق السلمية وترقب وفاء بريطانيا لعهودها ، فذهب سعد زغلول وعلى شعراوى وعبد العزيز فهمى يوم ١٣ نوفمبر سنة ١٩١٨ الى دار الحماية حيث طلبوا من السير « ونجت » السماح لوفد مصرى بالسفر للدفاع عن القضية المصرية أمام « مؤتمر فرساى » فرفض هذا الطلب كما رفض طلب حسين رشدى وعدلى يكن بالذهاب الى لندن لمفاوضة ذوى الشأن فى مركز مصر السياسى . فكان أن التفت الأمة حول سعد ، فنفته انجلترا مع رفاقه الى مالطة . فاندلع لهيب الثورة المصرية ثم أرسلت انجلترا مندوبا جديداً هو اللورد اللنبى فأطلق سراح سعد وزملائه وسافروا إلى باريس . وكذلك لم تنجح لجنة ملنر بمشروع التسوية الذى وضعته وعرضته على الوفد المصرى بعد أن قاطعها الشعب المصرى قاطبة ثم استنكر مشروعها عندما عرض عليه لما فيه من حماية مقنعة . ولما عاد سعد الى مصر ظلت الأمة كتلة متراصة من ورائه تنادى باستقلالها رغم إنشقاق

---

(٢) الغى كل مايتعلق بالجمعية التشريعية من أحكام القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ بالمرسوم رقم ١٠ الصادر فى ٢٩ أبريل سنة ١٩٢٣ أى بعد صدور الدستور بعشرة أيام .

الزعماء حينذاك فاعتقل سعد ثانية فى ديسمبر سنة ١٩٢١ ونفى مع زملائه إلى سيشل .

٨ — مصر فى عهد الاستقلال :—

اعلان الاستقلال بتصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢

بعد ذلك باشر رئيس الوزراء ثروت باشا المفاوضات مع الحكومة البريطانية واسفر ذلك عن إعلان بريطانيا تصريحاً من جانبها فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ الغى الحماية واعترف بمصر دولة مستقلة ذات سيادة ولكن مع تحفظات أربعة على النحو الآتى :

« إلى أن يحين الوقت الذى يتسنى فيه ابرام إتفاقات بين حكومة جلالة الملك وبين الحكومة المصرية فيما يتعلق بالأمور الآتى بيانها وذلك بمفاوضات ودية غير مقيدة بين الفريقين تحتفظ حكومة جلالة الملك بصورة مطلقة بتولى هذه الأمور وهى :—

« (ا) تأمين مواصلات الامبراطورية البريطانية فى مصر (ب) الدفاع عن مصر من كل اعتداء أو تداخل أجنبى بالذات أو بالواسطة (ح) حماية المصالح الأجنبية فى مصر وحماية الاقليات . (ى) السودان » « وحتى تبرم هذه الاتفاقات تبقى الحالة فيما يتعلق بهذه الامور على ماهى عليه الآن » .

وفى ١٥ مارس صدر الامر الكريم رقم ١٨ لسنة ١٩٢٢ الذى وجه فيه الملك خطابه إلى الشعب المصرى منبئا باستقلال البلاد [1] ، وكذلك الامر

---

(١) وهذا هو نص الخطاب :

« إلى شعبنا الكريم ...

« لقد من الله علينا بأن جعل استقلال البلاد على يدنا ، وأنا لنبتهل الى المولى عز وجل بأخلص الشكر وأجمل الحمد على ذلك . ونعلن على ملأ العالم أن مصر منذ اليوم دولة متمتعة بالسيادة والاستقلال ونتخذ لنفسنا لقب صاحب الجلالة ملك مصر ليكون لبلادنا مايتفق مع استقلالها من مظاهر الشخصية الدولية وأسباب العزة القومية . وهانحن نشهد الله ونشهد أمتنا فى هذه الساعة العظمى أننا لن نألو جهداً —

رقم ١٩ الموجه فى نفس اليوم الى رئيس الوزراء ثروت باشا لتعميم نشر الخطاب السابق فى جميع أنحاء الدولة (١)

الدستور المصرى

وهنا اعيد سعد ورفاقه من المنفى وأخذت مصر المستقلة فى وضع دستور لها يتفق وثبتها السابقة وثورتها الدامية ، فوضع الدستور على النحو الذى سنراه بعد قليل وصدر به الأمر الملكى رقم ٤٢ بتاريخ ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ فى عهد وزارة يحي باشا ابراهيم . وهو ذلك الدستور الذى سيكون محور دراستنا القادمة .

لمحة عن حياة مصر السياسية منذ صدور دستور سنة ١٩٢٣

وزارة سعد باشا الأولى (وفدية) : أجرت وزارة يحي ابراهيم باشا الانتخابات الأولى لمجلس النواب بعد وضع الدستور وعلى أساسه ففاز الوفد بالأغلبية الساحقة التى قاربت الأجماع فاستقالت الوزارة وتولى سعد الحكم فى ٢٨ يناير سنة ١٩٢٤ دون اعترافه بتصريح ٢٨ فبراير (٢) وفى ١٥ مارس

= فى السعى بكل ما أوتينا من قوة وصدق عزم لخير بلادنا المحبوبة والعمل على اسعاد شعبنا الكريم . وإنا ندعو المولى القدير أن يجعل هذا اليوم فاتحة عصر سعيد يعيد لمصر ذكرى ماضيها المجيد »

(١) فيما يلى نص هذا الأمر :—

« عزيزى عبد الخالق ثروة باشا

« فى هذا اليوم السعيد الذى تم فيه الاعتراف باستقلال البلاد نشعر بأعظم الاغتباط وأكبر الارتياح لتوجيه الخطاب إلى أمتنا العزيزة .

« وقد أصدرنا أمرنا هذا لدولتكم لتحيطوا هيئة الحكومة علماً بهذا الخطاب المرسلة صورته مع أمرنا ولتعمموا نشره فى جميع انحاء القطر وتبلغوه بصفة رسمية لمن يلزم تبليغه إليه » .

(٢) جاء فى كتاب سعد لجلالة الملك بتاريخ ٢٨ يناير سنة ١٩٢٤ مايلى :

« إن الرعاية السامية التى قابلت بها جلالتكم ثقة الأمة ونوابها بشخصى الضعيف توجب على .. أن أشكل الوزارة .. من غير أن يعتبر قبولى لتحمل اعبائها اعترافا بأية حالة أو حق استنكره الوفد المصرى الذى لا أزال متشرفا برياسته . =

سنة ١٩٢٤ اجتمع البرلمان المصرى وبذلك عاد الحكم لنواب الأمة بعد أن احتجب منذ استقالة محمود سامى باشا البارودى (١).

لم تنجح بعد ذلك المفاوضات التى أجراها سعد بلندرة مع وزارة المستر ماكدونالد زعيم العمال (٢). كما جاءت حادثة مقتل سردار الجيش المصرى السير لى ستاك مع ماتبعها من مطالب الانكليز (٣) فاستقال سعد فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٢٤

= « إن الانتخابات لأعضاء مجلس النواب أظهرت بكل جلاء اجماع الأمة على تمسكها بمبادىء الوفد التى ترمى إلى ضرورة تمتع البلاد بحقها الطبيعى فى الاستقلال الحقيقى لمصر والسودان مع احترام المصالح الاجنبية التى لاتتعارض مع هذا الاستقلال ... » إلى أن قال : « ولقد لبثت الأمة زماناً طويلا وهى تنظر إلى الحكومة نظرة الطير للصائد لا الجيش للقائد .. لذلك ... يلزمها أن تبث الروح الدستورية فى جميع المصالح ، وتعود الكل على احترام الدستور والخضوع لأحكامه ، وذلك إنما يكون بالقدوة الحسنة وعدم السماح لأى كان بالاستخفاف بها أو الاخلال بما تقتضيه . « هذا هو بروجرام وزارتى وضعته طبقا لما أراه وتريده الأمة ... »

(١) أصدر مجلس الوزراء منذ بضعة أيام (فى ٥ مارس) قرارا يجعل هذا التاريخ عيدا للاستقلال وكانت الوزارة النحاسية السابقة قد أصدرت مثل هذا القرار ولكن ألغته وزارة المغفور له محمد محمود باشا التى خلفتها .

(٢) لم تدم هذه المفاوضات أكثر من يومين لأن وزارة العمال كانت على وشك السقوط ، ولذا رأى سعد « ألا يكشف يده لوزارة ليس فى مقدورها أن تسلم البضاعة كما يقولون » . [راجع محاضرة مكرم عبيد باشا فى الجامعة المصرية عن المعاهدة المصرية الانجليزية فى ١ نوفمبر سنة ١٩٣٦]

(٣) ذهب [المندوب السامى] فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٢٤ ومعه ٦٠٠ فارس بريطانى من حملة الرماح إلى مجلس الوزراء حيث كان سعد والوزراء فى الانتظار وسلم سعداً التبليغ البريطانى المتضمن لهذه المطالب وملخصها : (ا) اعتذار واف (ب) تعقب الجناة وتوقيع أشد العقوبات (ج) حظر ومنع كل مظاهرة شعبية سياسية (د) دفع نصف مليون جنيه فى الحال كتعويض (ه) الأمر باسترجاع القوات المصرية التى بالسودان فى ظرف ٢٤ ساعة (و) توسيع حكومة السودان زراعتها فى أرض الجزيرة دون تحديدها (ز) العدول فى كل معارضة لرغبات انجلترا بخصوص حماية المصالح الأجنبية فى مصر .

وجاء فى خاتمة التبليغ « فاذا لم تلب هذه المطالب فى الحال فان حكومة جلالة ملك بريطانيا تتخذ فورا التدابير المناسبة لصون مصالحها فى مصر والسودان . وانى انتهز هذه الفرصة لأجدد لدولتكم تأكيد اعتبارى السامى ، اللنبى فيدمارشال — المندوب السامى » .

وزارتا زيور باشا الأولى والثانية (اتحاديتان) : غداة استقالة سعد

تولى زيور باشا الحكم فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٢٤ وظل حتى ١٣ مارس سنة ١٩٢٥ ثم الف فى نفس اليوم وزارته الثانية التى ظلت فى الحكم حتى ٧ يونيو سنة ١٩٢٦ . وخلال هذه المدة حل زيور باشا مجلس النواب مرتين وعمل جهده (فى ٢٤ / ١٢ / ٩٢٤ وفى ٢٣ / ٣ / ٩٢٥) على مناوأة سعد بشتى الوسائل ولكن ذهبت محاولاته هباء وأعيدت الحياة الدستورية من بعده إلى مجراها وأجريت الانتخابات بعد ائتلاف الاحزاب على أساس قانون الانتخاب الصادر سنة ١٩٢٣ والمعدل سنة ١٩٣٤ لا على أساس مرسوم زيور الصادر فى ٨ / ١٢ / ١٩٢٥

وزارتا عدلى (الثانية) وثروت (الثانية) ـ باشتراك الوفد والاحرار الدستوريين ـ :

تولت الحكم وزارة عدلى فى ٧ يونيه سنة ١٩٢٦ حتى ٢١ ابريل سنة ١٩٢٧ ثم وزارة ثروت الثانية من ٢٦ ابريل سنة ١٩٢٧ إلى ١٦ ابريل سنة ١٩٢٨ وفى خلال هذه الفترة منيت البلاد بوفاة زعيمها المحبوب سعد زغلول فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٢٧ وتولى الزعامة من بعده مصطفى النحاس . وفى هذه الفترة أيضا أجريت المفاوضات مع انجلترا (مفاوضات ثروت — تشمبرلين) ولكن خاتمتها كانت الفشل كما سنرى .

وزارة النحاس الأولى (وفدية دستورية) : شكلت فى ١٧ مارس سنة ١٩٢٨ وظلت حتى إقالتها فى ٢٥ يونية سنة ١٩٢٨ [1] ومن أهم ماحدث فى هذه الفترة رفضها لمشروع معاهدة ثروت — تشمبرلين

---

(١) جاء فى هذا الأمر الملكى مايلى :

« عزيزى النحاس باشا

« لما كان الائتلاف الذى قامت على أساسه الوزارة قد أصيب بصدع شديد فقد رأينا إقالة وزارتكم شاكرين لكم ولحضرات الوزراء زملائكم ما أديتم من عمل فى خدمة البلاد »

وزارة محمد محمود الأولى : (دستورية) — من ٢٧ يونية سنة ١٩٢٨ إلى ٢ أكتوبر سنة ١٩٢٩ ، وهى الوزارة التى اوقفت الحياة النيابية ثلاث سنوات قابلة للتجديد »[١] وفى خلال حكم هذه الوزارة جرت مفاوضات محمد محمود — هندرسون ولكن اشترطت انجلترا اقرارها بواسطة برلمان مصرى منتخب انتخاباً حراً فاضطرت الوزارة إلى الاستقالة بعد أن حكمت خمسة عشر شهراً وبضعة ايام

وزارة عدلى يكن الثالثة : (مستقلة) : وذلك من ٤ اكتوبر سنة ١٩٢٩ إلى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٩ وهى الوزارة التى اعادت الحياة الدستورية . وذلك بناء على الأمر الملكى رقم ٧٢ الصادر فى ٣١ اكتوبر سنة ١٩٢٩ والذى اعاد العمل بالمواد ١٥ و ٨٩ و ١٥٥ و ١٥٧ من الدستور ومهد لاجراء الانتخابات التى قاطعها الاحرار الدستوريون وفاز الوفد فيها باغلبية ساحقة

وزارة النحاس الثالثة (وفدية) — من اول يناير سنة ١٩٣٠ إلى ١٨ يونية سنة ١٩٣٠ .

---

(١) جاء فى الأمر الملكى رقم ٤٦ الصادر فى ١٩ / ٧ / ١٩٢٨ مايلى :

« نحن فؤاد الأول ..

« بعد الاطلاع على أمرنا رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ ..

« وعلى كتاب الوزارة المرفوع إلينا بتاريخ ١٨ يولية سنة ١٩٢٨ أمرنا بما هو آت :

« م ١ — يحل مجلسا النواب والشيوخ . ويوقف تطبيق المادتين ٨٩ و ١٥٥ من الدستور » .

« وبناء على ذلك يؤجل انتخاب أعضاء المجلسين وتعيين الاعضاء المعينين فى مجلس الشيوخ مدة ثلاث سنين من تاريخ أمرنا هذا . وعند انقضاء هذا الأجل يعاد النظر فى الحالة لتقرير اجراء الانتخاب والتعيين المذكورين أو تأجيلهما زمنا آخر »

« أما السلطة التشريعية فى فترة السنين الثلاث المذكورة أو فى أى فترة أخرى تؤجل اليها الانتخابات فستتولاها طبقا لحكم المادة ٤٨ من الدستور وذلك بمراسيم تكون لها قوة القانون »

« م ٢ — حتى يصدر أمر آخر يوقف تطبيق المادة ١٥٧ والجزء الاخير من المادة ١٥ من الدستور »

فى هذه الفترة رفض البرلمان مشروع المعاهدة الذى جاء به محمد محمود باشا ولكن هذه الوزارة بدورها قد فشلت فى مفاوضات سنة ١٩٣٠ (مفاوضات النحاس — هندرسون) بسبب مسألة السودان فقدمت استقالتها .

وزارة اسمعيل صدقى الاولى والثانية : (حزب الشعب) وذلك على التعاقب من ١٩ يونيه سنة ١٩٣٠ إلى ٤ يناير سنة ١٩٣٣ ثم من ٤ يناير سنة ١٩٣٣ إلى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٣٣ . وفى هذه الفترة الغى دستور وقانون انتخاب سنة ١٩٢٣ واصدر صدقى باشا دستورا سنة ١٩٣٠ ، وقانون انتخاب جديدين . وظلت هذه الاسس الجديدة قائمة حتى الغيت سنة ١٩٣٥ تمهيداً لعودة دستور سنة ١٩٢٣ كما سنرى .

وزارة عبد الفتاح يحيى (شعبية) : من ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٣٣ إلى ٦ نوفمبر سنة ١٩٣٤ [١]

وزارة توفيق نسيم الثالثة : (مستقلة) : من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٣٤ إلى ٢٢ يناير سنة ١٩٣٦

وفى عهد هذه الوزارة صدر الأمر الملكى رقم ٦٧ بتاريخ ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وضع بصفة مؤقتة نظاما دستوريا انتقالياً للبلاد بعد أن الغى دستور سنة ١٩٣٠ وحل المجلسين . ونظراً لأهمية هذا الأمر التاريخية نورده بنصه فيما يلى :

« نحن فؤاد الأول ...

« بعد الاطلاع على أمرنا رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ . .

---

(١) جاء فى خطاب استقالة هذه الوزارة المؤرخ ٦ / ١١ / ١٩٣٤

« ... على أنه فى الشهر الاخير والمصريون جميعا يضرعون الى الله أن يتم لجلالتكم أسباب الصحة ، أبلغت رغبات الحكومة البريطانية لا يسعنى قبولها دون التفريط فى حقوق البلاد .

« لذلك أتشرف الآن ، وقد تماثلت صحة جلالتكم للشفا. بأن ارفع استقالتى الى مقامكم السامى ».

« وبما أن الحال تقتضى الغاء النظام المقرر بالامر المشار اليه ،

« وبما أنه من اعز أمانينا أن تحيا البلاد حياة دستورية ترضاها ،

« ونظرا لأنه ، حتى يستبدل بالنظام المذكور نظام آخر ، ينبغي أن يحقق استمرار قيام نظام الدولة على المبادىء الأساسية التى لم يزل معمولا بها منذ إنشاء النظام الدستورى فى مصر ،

أمرنا بما هو آت :

« مادة ١ — يبطل العمل بالنظام المقرر بالأمر الملكى رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ ويحل المجلسان الحاليان .

مادة ٢ — يظل شكل الدولة وميزاتها ومصدر السلطات وتوزعها وحقوق المصريين وواجباتهم كما هى منذ ادخال النظام الدستورى فى مصر .

كما يظل قائما نظام وراثة العرش وحالة الخديو السابق كما قررها الأمر الملكى الصادر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ والقانون رقم ٢٨ سنة ١٩٢٢ .

مادة ٣ — إلى أن ينفذ الأمر الملكى بوضع النظام الدستورى الذى يحل محل النظام المشار اليه فى المادة الأولى، نتولى نحن السلطة التشريعية والسلطات الأخرى التى خص بها البرلمان حتى الآن كما نتولى السلطة التنفيذية . ونباشر هذه السلطات المختلفة بواسطة مجلس وزرائنا ووزرائنا ، وعلى مسئوليتهم طبقا لمبادىء الحرية والمساواة التى كانت دائماً قوام النظام الدستورى فى مصر .

مادة ٤ — تعرض المراسيم بقوانين التى تصدر طبقا لأمرنا هذا على البرلمان الجديد فى دور انعقاده الأول ، فان لم تعرض بطل العمل بها فى المستقبل .

ولا يجوز أن ينسخ المراسيم بقوانين المعروضة أو أن تعدل الا بقانون

مادة ٥ — يبقى نافذا كل ماقررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح

والقرارات من الأحكام ،وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والأجراءات طبقا للأصول والأوضاع التى كانت متبعة فى حينها ، وكل ما أنفذه الأمر الملكى رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع ما سبقت الاشارة اليه من مبادىء الحرية والمساواة .

مادة ٦ — على وزرائنا تنفيذ أمرنا هذا كل فيما يخصه ؟ » .

وبصدد النظام الدستورى الجديد المشار اليه فى هذا الأمر الملكى نلفت النظر إلى الخطابين السريين المتبادلين بين جلالة الملك ونسيم باشا فى هذا الشأن (١) .

---

(١) نجد فى كتاب نسيم باشا (بتاريخ ١٧ أبريل سنة ١٩٣٥) مايلى :

« ... وقد وصلنا بموافقة جلالتكم ورضاء منكم إلى الغاء نظام عمت شكاية الناس منه (يعنى نظام سنة ١٩٣٠) وإلى أبطال ماترتب عليه من بعض قوانين واجراءات شاذة حتى عاد للناس أمنهم وللنفوس طمأنينتها وحرياتها ، متوخين فى ذلك الحكم على الوضع الدستورى عهداً علينا حقاً إلى أن يتم وضع دستور تحيا به البلاد حياة طيبة ترضاها بكلمة تصدرونها باعادة دستور سنة ١٩٢٣ منقحاً طبقاً لنص الدستور المذكور لو رأيتم تنقيح شىء فيه بما يكون فيه الصالح العام وتستوجبه مقتضيات الأحوال ، أو بوضع دستور تقره جمعية تأسيسية وطنية تمثل البلاد تمثيلا صحيحاً يختار أعضاؤها من مختلف الهيئات والطبقات ، كما كنت رفعت ذلك لجلالتكم وأنا متشرف برياسة ديوانكم العالى فى سنة ١٩٢٢ وأبديته لها فى مذكرة حينما كانت لجنة الثلاثين تضع وقتئذ الدستور الأول المذكور الذى افتقدته البلاد حينئذ مر الانتقاد ، بل وكما هو مستفاد من تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ الذى جعل أمر البرلمان يرجع الى جلالتكم وإلى الشعب المصرى ، هذا الشعب الذى ما كانت تمثله لجنة الثلاثين الحكومية .. »

وقد جاء فى رد جلالة الملك بتاريخ ٢٠ ابريل سنة ١٩٣٥ :

« .. وأنه لمن أعز أمانينا كما تعرفون أن تحيا البلاد حياة دستورية ترضاها سواء باعادة دستور سنة ١٩٢٣ على أن يعدله ممثلو الأمة طبقا لأحكام المواد ١٥٦ و ١٥٧ و ١٥٨ و ١٥٩ منه بما تدعو اليه مقتضيات الأحوال أو بوضع دستور تقره جمعية تأسيسية وطنية ، على أننا نؤثر الرأى الأول على الثانى اللهم الا إذا ظهرت رغبة البلاد واضحة وتحققت المصلحة فى الاخذ بالرأى الثانى .. »

ولعله لا حاجة بنا إلى التذكرة بجهاد الأمة فى سبيل عودة دستور سنة ١٩٢٣ ولا بالقلاقل السياسية التى اجتاحت مصر بعد قيام الأزمة الحبشية ولا بتلك القومية الشعبية الدامية التى أنذرت حينذاك بشر كبير ونكتفى بالقول بأنه على إثر هذا كله ونظرا لتحرج الحالة الدولية وسوء نذرها اضطرت انجلترا إلى تعديل سياستها فى مصر وأعلن وزير خارجيتها السير صموئيل هور بالبرلمان الانكليزى بتاريخ ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٥ أن أمر الدستور المصرى متروك لمصر نفسها ، وأنه لم يقصد فيما سبق له من تصريحات املاء شىء على مصر ولا الزامها بأمر

وفى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ رفع رئيس الوزراء (نسيم باشا) كتابا إلى جلالة الملك بعودة دستور سنة ١٩٢٣ (١) وفى نفس اليوم صدر الأمر الملكى

---

(١) جاء فى هذا الكتاب ،

« مولاى

« قد ظهر الحق ووضح الخفاء ، وجاء تصريح الحكومة البريطانية الأخير على لسان وزير خارجيتها بأن ماسبقه من التصريح بشأن دستور مصر كان نصيحة أبديت عن حسن نية وسلامة طوية ، بناء على الاستشارة واستطلاع الرأى ولكن اسوء الحظ أسىء فهمها فادى ذلك الى ثورة غضب صونا للحق واحتفاظا به ..

« وأصبح من حق الملك والشعب أن يرجع اليهما فى وضع الدستور بمقتضى تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ، الذى دعمه وأيده تصريح السير صمويل هور وزير خارجية انكلترا . بتاريخ ٥ ديسمبر الجارى . . .

« ولقد أخذت الحكومة للأمر عدته ، بناء على ما أبدته أغلبية الأمة من الرغبة فى دستور سنة ١٩٢٣ ، فطلبت من جلالتكم اعادة هذا الدستور . . ووافقتم جلالتكم فى ردكم . . على ذلك ، وبعد مباحثات طويلة بيننا وبين المندوب السامى ، أوشكت أن تنتهى على أساس هذه العودة قبل أن يأتى تصريح السير صمويل هور الأخير بأيام ، هذا التصريح الذى قرر هذا الحق لمصر مؤيدا ومدعما لتصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ .

« فالحكومة المصرية تقرر من الآن عودة دستور سنة ١٩٢٣ ملتمسة من جلالتكم اصدار الأمر الملكى القاضى بذلك . .

رقم ١١٨ بعودة هذا الدستور (١)

وزارة على ماهر الأولى : (مستقلة) : من ٣٠ يناير سنة ١٩٣٦ إلى ٩ مايو سنة ١٩٣٦ وخلال هذه الفترة توفى المغفور له الملك فؤاد فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٣٦ ونادت الوزارة بفاروق الأول ملكا فى نفس اليوم . وفى ٨ مايو

= « وإنه لمن دواعى الغبطة والسرور أن يتم فى القريب العاجل الاتفاق المأمول بين بريطانيا العظمى ومصر ..

« وبذلك نكون قد قمنا بالواجب ، ووفينا بعهدنا للبلاد ، إن العهد كان مسئولا » ونكون أرضينا الحق والضمير ، وكذلك وفقنا الى ارضاء كل الامانى ورغبات البلاد وصح لنا أن نقول خاتمين:

« مات الدستور — فليحى الدستور .. »

(١) جاء فى هذا الأمر الملكى قوله :

« .. بعد الاطلاع على أمرنا رقم ٩٧ لسنة ١٩٣٤ بشأن النظام الدستورى للدولة المصرية ،

« وبما أن الامر المذكور بنى على أن من أعز أمانينا أن تحيا البلاد حياة دستورية ترضاها ،

« وعلى وجوب استبدال نظام دستورى آخر بالنظام المقرر بأمرنا رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠

« ولما كانت رغبة الامة قد ظهرت جلية فى إعادة دستور سنة ١٩٢٣ ، وكنا ولازلنا نتوخى أن نسلك بها السبيل التى تفضى إلى طمأنينتها وسعادتها ؛

أمرنا بما هو آت :

« م ١ — يكون النظام الدستورى للدولة المصرية هو النظام الذى كان مقررا بامرنا رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣

م ٢ — يعمل بالنظام المذكور من تاريخ انعقاد البرلمان ، وتظل أحكام المواد ٣و٤و٥ من أمرنا رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ معمولا بها حتى ينفذ ذلك النظام .. »

وفى ١٣ ديسمبر وجه رئيس الوزراء بيانا إلى الامة الكريمة جاء فيه :

« يسرنى أن أعلن للامة المصرية الكريمة أن حضرة صاحب الجلالة الملك المفدى نظرا إلى الأمنية التى قد اجمعت عليها البلاد واجابة الى ملتمس حكومته قد تنزل حفظه الله فامضى الامر الملكى الخاص بعودة دستور سنة ١٩٢٣ . وإنى أوجه الى الامة المصرية جميعا أخلص التهانى بمناسبة هذا الحادث السعيد الذى هو خير مثوبة لها ... إذن لقد قضى الامر ... وفى الختام نهيب بالشعب المصرى كافة بكباره وصغاره ، ولاسيما بالطلبة أن ينصرف كل إلى عمله ودروسه ويترك للحكومة مهمة تنفيذ الدستور راجين أن يكون العهد الجديد الذى يبدأ اليوم عهد خير وسلام للبلاد ؛

اجتمع البرلمان بعد إجراء الانتخابات بصفة عاجلة وكانت الأغلبية للوفد وفى نفس هذه الجلسة اختار البرلمان — فى هيئة مؤتمر — مجلس الوصاية فاستقالت الوزارة الماهريه الأولى على إثر ذلك .

وزارة النحاس الثالثة : (وفدية) : من ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ إلى ٣١ يوليو سنة ١٩٣٧ . وفى زمن هـذه الوزارة تألفت الجبهة الوطنية وعلى رأسها النحاس باشا وباشرت المفاوضات مع الجانب البريطانى وسافر أعضاء الجبهة الممثلين لكل الاحزاب ماعدا الحزب الوطنى إلى لندن حيث أمضيت معاهدة الصداقة المصرية الانكليزية فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ [١] . وفى ٨ مايو سنة ١٩٣٧ تمكنت الوزارة من الفوز فى مؤتمر منترو بالغاء الامتيازات الاجنبية

وزارة النحاس الرابعة : (وفدية) : من ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ إلى ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٣٧ : وقد حدثت فى هذه الاثناء أزمة شديدة بين القصر والوزارة سنعود إلى بحث موضوعها فيما بعد ؛ ولقد كانت خاتمة هذه الازمة إقالة الوزارة فى ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٣٧ [٢] .

وزارات محمد محمود الثانية والثالثة والرابعة (ائتلافية مع استبعاد الوفد): وقد حكمت هذه الوزارات الثلاث من ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٣٧ إلى ١٢ أغسطس سنة ١٩٣٩ . وقد بدأت الوزارة بتأجيل انعقاد البرلمان شهراً بمرسوم بتاريخ ٢ يناير سنة ١٩٣٨ ثم حلت مجلس النواب بمرسوم صادر فى ٢ فبراير

(١) صدر فى ٥ مارس الجارى قرار من مجلس الوزراء باعتبار هذا اليوم عيدا للاستقلال .

(٢) جاء فى الامر الملكى المذكور مايلى :

« عزيزى مصطفى النحاس باشا

« نظرا لما أجتمع لدينا من الأدلة على أن شعبنا لم يعد يؤيد طريقة الوزارة فى الحكم وأنه يأخذ عليها مجافاتها لروح الدستور ، وبعدها عن احترام الحريات العامة وحمايتها ، وتعذر ايجاد سبيل لاستصلاح الأمور على يد الوزارة التى ترأسونها ، لم يكن بد من اقالتها تمهيدا لاقامة حكم صالح يقوم على تعرف رأى الأمة ، تستقر به السكينة والصفاء فى البلاد ويوجه سياستها خير وجهة فى الظروف الدقيقة التى تجتازها ويحقق آمالنا العظيمة فى رقيها وعزتها .

« وإنى أشكر لمقامكم الرفيع ولحضرات زملائكم ما تم على أيديكم من الخير للبلاد »

سنة ١٩٣٨ داعية المجلس الجديد إلى الاجتماع فى ١٢ ابريل سنة ١٩٣٨ فاجتمع هذا المجلس ولم يكن للوفد من بين أعضائه إلا أقلية ضئيلة جدا .

وزارة على ماهر الثانية (إئتلافية مع استبعاد الوفد) من ١٨ أغسطس سنة ١٩٣٩ إلى يونية سنة ١٩٤٠ . وفى عهد هذه الوزارة صدر مرسوم باعلان الأحكام العرفية .

وزارة حسن صبرى الأولى : (ائتلافية مع إستبعاد الوفد) : من ٢٨ يونية سنة ٩٤٠ إلى ١٥ نوفمبر سنة ٩٤٠ وهو تاريخ وفاة المرحوم صبرى باشا بالبرلمان وهو يلقى خطاب العرش .

وزارة حسين سرى الأولى : (إئتلافية مع استبعاد الوفد) : من ١٥ نوفمبر سنة ٩٤٠ إلى ٤ فبراير سنة ١٩٤٢ .

وزارة النحاس الخامسة : (وفدية) : ابتداء من ٤ فبراير سنة ١٩٤٢ وهى الوزارة الحالية . وقد تولت الحكم خلال أزمة سياسية قاسية وكان أول عمل قام به رئيسها قبل تأليف وزارته أن تبادل مع السفير البريطانى الخطابين الخطيرين التاليين :ـ

١ ـ ترجمة خطاب النحاس باشا إلى السفير البريطانى[١]) .

---

(١) تثبت هنا نص هذا الكتاب المحرر باللغة الفرنسية :

Excellence,

J'ai été chargé de la mission de former le Ministère, et j'ai accepté cette mission, venant de Sa Majesté le Roi dans l'exercice de Ses droits constitutionnels.

Il est bien entendu que j'accepte cette mission sur la base que ni le Traité Anglo-Egyptien ni la situation de l'Egypte comme un pays souverain et indépendant ne permettent à l'Alliée d'intervenir dans les affaires intérieures du pays, et notamment dans la formation et démission des ministères =

« ياصاحب السعادة :

لقد كلفت بمهمة تأليف الوزارة وقبلت هذا التكليف الذى صدر من جلالة الملك بما له من الحقوق الدستورية . وليكن مفهوما أن الأساس الذى قبلت عليه هذه المهمة هو أنه لا المعاهدة البريطانية المصرية ولامركز مصر كدولة مستقلة ذات سيادة يسمحان للحليفة بالتدخل فى شئون مصر الداخلية ، وبخاصة فى تأليف الوزارات أو تغييرها .

وانى أؤمل ياصاحب السعادة ، أن تتفضلوا بتأييد ماتضمن خطابى هذا من المعانى وبذلك تتوطد صلات المودة والاحترام المتبادلين وفقا لنصوص المعاهـــدة .

وتفضلوا ياصاحب السعادة بقبول فائق احترامى

٥ فبراير سنة ١٩٤٢ »

وفيمايلى الترجمة الواردة بالجريدة الرسمية أيضا(١) لخطاب السفير البريطانى :

= J'espére, Excellence, que vous aurez l'amabilité de confirmer cette lettre dans le susdit sens. resserrant ainsi les liens d'amitié et de respect mutuels consasrés par le Traité

Veuillez agréer, Excellence, l'expression de ma plus haute considération.

Moustapha El-Nahas.

Le Caire, le 5 février 1942

(١) فيما يلى نص خطاب السفير المحرر باللغة الانكليزية :

British Embassy.

Cairo. 5th Ferbruary 1942

Excellency.

I have the honour to confirm the point of view expressed in your Excellency's letter of to-day's date, and to assure your Excellency that the Policy of His Majesty's Government is to secure sincere collaboration with the Government of Egypt. as an independant and allied country, in the execution of the =

« ياصاحب المقام الرفيع

لى الشرف أن أؤيد وجهة النظر التى عبر عنها خطاب رفعتكم المرسل منكم بتاريخ اليوم ، وأن أؤكد لرفعتكم أن سياسة الحكومة البريطانيـة قائمة على تحقيق التعاون باخلاص مع حكومة مصر كدولة مستقلة وحليفة ، فى تنفيذ المعاهدة البريطانية المصرية ، من غير أى تدخل منها فى شؤون مصر الداخلية ولا فى تأليف الحكومات أو تغييرها .

وانى لأنتهز هذه الفرصة لأؤكد لرفعتكم فائق احترامى .

مايلز لامبسون »

٥ فبراير سنة ١٩٤٢

* * *

هذه هى جملة ما شاهدته مصر من تطورات دستورية متعاقبة خلال القرنين الأخيرين حتى يومنا هذا .

= Anglo-Egyptian Treaty, without interference. in the internal affairs of Egypt. or in the composition or changes of her Government.

I avail myself of this opportunity to convey to your Excellency the assurance of my high consideration.

Miles Lampson.

His Excellency,

Moustspha El-Nahas Pacha. Prime Minister. Cairo.

الدستـــــــور المصرى

لقد تبينا من المقدمة التاريخية السابقة كيف تعاقبت الحوادث السياسية على مصر حتى أقيمت أركانها الدستورية الحالية على أساس دستور سنة ١٩٢٣ ذلك الدستور الذى صدر به الأمر الملكى رقم ٤٢ بتاريخ ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ وقد وقع على هذا الأمر جلالة المرحوم الملك فؤاد والوزراء وعلى رأسهم المغفور له يحيى ابراهيم باشا.

فعلى أى نحو وضع هذا الدستور وما هى ملابسات هذا الوضع التى قد تساعدنا على تفهم ما عساه يستغلق من نصوصه؟

لقد عرفنا النحو الذى قامت عليه الثورة الاستقلالية المصرية فى سنة ١٩١٩ وكيف انتهت بنا إلى إعلان بريطانيا من جانب واحد تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ المتضمن لانتهاء الحماية والاعتراف بالاستقلال اعترافا تكاد تخفى معالمه التحفظات الأربعة التى احتفظت بها انكلترا على أن تحل مستقبلا بمعاهدة بين البلدين.

وفى غداة هذا التصريح (أى فى أول مارس سنة ١٩٢٢) أصدر جلالة الملك أمره الملكى رقم ١٣ إلى المغفور له عبد الخالق ثروت باشا بتشكيل وزارته وقد جاء فى هذا الأمر :

« عزيزى . . .

إن القرار الذى أبلغنا إياه حضرة صاحب المقام الجليل المندوب السامى لدولة بريطانيا العظمى فيما يختص بانهاء الحماية البريطانية على مصر، وبالاعتراف بها دولة مستقلة ذات سيادة، يحقق أعز أمنية لنا ولشعبنا العزيز. وهو ثمرة الجهاد القومى الذى تعهدناه على الدوام بالتشجيع والتأييد.

«ولما كان من أجل رغباتنا أن يكون للبلاد نظام دستورى يحقق التعاون بين الأمة والحكومة لذلك يكون من أول ما تعنى به الوزارة اعداد مشروع ذلك النظام .....»

وفى نفس اليوم رفع رئيس الوزراء ثروت باشا جوابا إلى جلالة الملك جاء فيه :

« .. على أن الوزارة ترى أنه لكى تكون جهود البلاد فى سبيل تحقيق كامل أمانيها بحيث تؤتى جميع ثمرها يجب أن يؤلف بين عمل الحكومة وبين عمل هيئة تنوب عن الأمة ، وأن تسعى الهيئتان متساندتين لأغراض متحدة .

« ولذلك فإن الوزارة ، عملا بأوامر عظمتكم ، ستأخذ فى الحال فى إعداد مشروع دستور طبقاً لمبادىء القانون العام الحديث ، وسيقرر هذا الدستور مبدأ المسئولية الوزارية ، ويكون بذلك للهيئة النيابية حق الاشراف على العمل السياسى المقبل .

وفى ٣ ابريل سنة ١٩٢٢ أصدر مجلس الوزراء قراراً بتشكيل « لجنة الثلاثين » لتتولى وضع مشروعى الدستور وقانون الانتخاب وعلى رأسها المرحوم حسين رشدى باشا وضمت هذه اللجنة أعضاء يمثلون الحكومة وحزب الأحرار الدستوريين الذى كان سندها . ولم يقبل الاشتراك فى هذه اللجنة الحزب الوطنى ولا حزب الوفد المصرى — أعنى أغلبية الشعب — مطالبين بضرورة انتخاب جمعية وطنية بواسطة الشعب لوضع الدستور . على أننا إذا راجعنا المذكرة التى تقدم بها رئيس الوزراء فى شأن تشكيل هذه اللجنة إلى مجلس الوزراء نجد بها قوله .

« أشار الأمر الكريم الصادر إلى بتأليف هذه الوزارة إلى رغبة صاحب الجلالة الملك فى تحقيق التعاون بين الأمة والحكومة بواسطة نظام دستورى

وعهد إلى الوزارة باعداد مشروع ذلك النظام . وقد كان جواب الوزارة على هذا الأمر الكريم أنها ستأخذ فى الحال فى اعداد مشروع دستور طبقا لمبادىء القانون العام الحديث ، وأن الدستور سيقرر مبدأ المسئولية الوزارية . . . . . الخ

« وبما أن الوزارة ترى أن تستعين فى القيام بهذه المهمة الخطيرة بآراء هيئة يكون أعضاؤها من ذوى الخبرة والصفة النيابية ، لذلك أتشرف بأن أرفع هذه المذكرة إلى مجلس الوزراء راجياً الموافقة على تأليف لجنة تتولى وضع مشروع دستور وقانون انتخاب . ويكون اعضاؤها . . . الخ » .

وفى يوم ١١ ابريل سنة ١٩٢٢ افتتح رئيس الوزراء اولى جلسات هذه اللجنة بكلمة مسهبة جاء فيها :

« . . . . انى باسم حكومة جلالة ملك مصر المعظم فؤاد الأول . احييكم . . . كما احيي فيكم الغيرة الوطنية والرغبة الصادقة فى خدمة بلادكم العزيزة ، إذ قبلتم ان تشاركوا الحكومة فى مهمة وضع مشروع الدستور للملكة المصرية بعد اعلان استقلالها .

« . . . لم ترد الحكومة منذ ان طلب اليها القيام بهذه المهمة ان تستأثر فى ادائها برأيها . . . بل صحت عزيمتها على الاستعانة فى ذلك بخبرة ذوى الكفاءات من ابناء البلاد .

« وقد كان من حسن حظها ان لبيتم دعوتها ورضيتم ان تشاركوها فى مسئوليتها ، وان تضحوا . . فى سبيل تحقيق التعاون بين الامة والحكومة ووضع الحجر الاساسى لحياة مصر المستقبلة .

« . . . إن الحكومة لم تقتصر فى الدعوة إلى معاونتها على فريق دون آخر . . . وليتبينوا (أى خصوم الوزارة السياسيون) ان ليس هناك امور مقررة من قبل تعرض على اللجنة لمجرد الشكل . .

« .. على انه فيما يتعلق بمصر يجب لأجل تعيين السلطة التي تتولى وضع الدستور الرجوع إلى قانوننا العام . وقد جرى الأمر فيه على ان تصدر القوانين النظامية من ولى الامر وحده ، سواء كان ذلك فى إنشاء مجلس الوزراء ، وهو أول حجر وضع فى بنيان النظام الديمقراطى فى مصر او فيما تلا ذلك من النظم النيابية التى أوجدت نوعاً من الاشتراك بين الأمة والحكومة ، وهى قانون مجلس شورى النواب وقانون مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية والقانون الذى أنشأ الجمعية التشريعية . ومما يدل على أن هذه القوانين جميعها صادرة عن سلطة الخديو وحده أنه لم يذكر فى ديباجتها — كما هو الحال فى القوانين العادية — أنها جاءت بعد عرض مجلس الوزراء أو بناء على موافقته . وإذا كان قانون سنة ١٨٨٢ قد شذ عن هذا القياس ، فان ذلك يرجع إلى أنه فى ذلك العهد كانت ثورة على العرش دعت إلى اغتصاب وضع الدستور من صاحب السلطة فى وضعه ، وهذا مايؤيد مانذهب اليه من أن وضع الدستور بطريق ولى الأمر ليس فيه افتيات على حقوق الأمة أو خروج على القواعد المألوفة .

« قد يقول قائل : إذا لم يكن الدستور من وضع جمعية وطنية فان فى وسع ولى الأمر أن يسترده فى أى يوم من الأيام . وهو قول لايقول به إلا كل رجل يجهل مبادىء القانون الحديث وتطوراته ، لأنه مهما يكن من طريقة وضع الدستور واصداره فان استرداده بعد ذلك محال ، إذ أنه بمجرد صدوره يصبح حقاً مكتسباً للأمة .

« يزعمون أننا بعملنا هذا نرمى الأمة بالعجز والقصور عن تقدير مصلحتها . فالله يعلم اننا نجل امتنا كل الاجلال . .

« يزعمون . . . أن الحكومة تريد بالاقتصار على تأليف لجنة ان تتحكم فى النظام الدستورى ، وأن تحول بين الأمة وبين إبداء رغباتها ، وأقول إن

بيننا وبين الأمة عهدا يحدد جوهر مايختلف فيه الآن . لنا برنامج قطعنا فيه على أنفسنا اننا سنراعى فى الدستور الذى نضعه أحدث مبادىء القانون العام وعلى الاخص مبدا المسئولية الوزارية امام البرلمان »

ولقد سأل بعض أعضاء « لجنة الثلاثين » [منصور يوسف باشا وقلينى فهمى باشا] فى أول جلسة لهذه اللجنة ... هل رأينا فى إعداد هذه القوانين استشارى أم قطعى ؟ هل مشروع القانون الذى نحضره نهائى ... ؟ وهل للحكومة تعديله أو تنقيحه أو رفضه ؟ فجاء رد رئيس اللجنة على النحو التالى :

« مهمتنا هى إعداد مشروع القانون فقط ، وبعد إعداده يعرض على الحكومة ، فهو ليس إلزامياً لها بل هو بمثابة تنوير تسترشد به فى وضع الدستور ... »

وإنه لمما يلفت النظر فى هذا المقام قول المكباتى بك عضو اللجنة المذكورة فى هذه الجلسة الأولى :

« جاء فى خطاب دولة رئيس الوزراء أن الدستور الذى نقوم به الان هو منحه من جلالة الملك ، ولكننى أقرر أن ماتتمتع به الآن من الدستور إنما هو ثمرة من ثمار جهاد الأمة ، وأن للأمة السيادة التى يجب أن تكون بارزة فى نصوص الدستور ... الخ »

ولقد رد رئيس اللجنة على ذلك بقوله :

« كل هذه المبادىء سلم بها دولة رئيس الوزراء .... »

ويلاحظ كذلك ماجاء فى مذكرة وزير الحقانية التفسيرية عن الدستور حيث قال : « ... كانت جميع السلطات حتى الآن مجتمعة فى يد ولى الأمر الذى شاء أن يشرك شعبه معه فى حكم البلاد بواسطة أنظمة نيابية ، ولكنه مع ذلك حفظ لنفسه السيادة التامة .

« فولى الأمر هو الذى أصدر القوانين النظامية المتوالية المعمول بها فى البلاد . وقد كانت له سلطة تعديلها أو الغائها بحسب مشيئته ؛ ولكن متى صدر

الدستور الجديد فإن الحالة تتغير تغيراً تاما . إذ اصدار هـذا الدستور والاعتراف بمبدأ كون الأمة هى مصدر جميع السلطات يجعلان سحب الدستور بعد منحه أمراً غير مستطاع .. »

« فنحن نشاهد إذن من جانب ولى الأمر تنازلا عن حقوق السيادة التى كانت له شخصياً .... »

على ضوء ذلك كله صدر بالدستور المصرى الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ وهو الدستور القائم الآن بعد أن اجتاز عقبات متوالية عطلته تارة وقضت عليه حيناً وعرقلت سيره تارة أخرى . وأنا لنتناول هذا الدستور الآن بالبحث والتحليل وذلك على النحو الآتى :

١ — تسمية « الدستور » .

٢ — طبيعة نشأته

٣ — تبويبه

٤ — سموه

٥ — خصائصه

٦ — أحكامه . وهذه تشمل

أولا — الدولة المصرية . أركانها وشكلها وأحكام متفرقة .

ثانيا — الحكومة المصرية — شكلها الملكى النيابى البرلمانى :

١ — شكل الحكومة الملكى

٢ — شكلها النيابى البرلمانى

ا — السلطات العامة :

(١) السلطة التشريعية

(٢) « التنفيذية

(٣) « القضائية

ب — العلاقة بين هذه السلطات:

(١) علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

(٢) « التنفيذية بالسلطة القضائية

(٣) « التشريعية بالسلطة القضائية

ثالثا — حقوق الأفراد.

* * *

تسمية الدستور

لقد استعمل المشرع المصرى كلمة « دستور » فى مواضع متفرقة من دستور سنة ١٩٢٣ ولقد رأينا كذلك اطراد إستعمال هذا الاصطلاح على ألسنة رجال السياسة والقانون الذين وضعوا نصوص هذا الدستور، وهو فوق ذلك الاصطلاح الذى طغى منذ هذا التاريخ على غيره من الاصطلاحات فى مصر حتى اليوم. وذلك رغم أن الذى كان شائعاً فى مصر قبل سنة ١٩٢٣ هو اصطلاح « القانون الأساسى » أو « القانون النظامى ».

ويلاحظ أن المشرع المصرى وإن كان قد استعمل باطراد كلمة « دستور » فى مختلف مواده، إلا أنه لم يخصص إحدى هذه المواد لتحديد هذه التسمية، وذلك على خلاف ماذهب اليه الدستور العراقى الصادر فى ١٩ يوليو سنة ١٩٢٥ الذى نص فى مادة أولى على مايلى:

« يسمى هذا القانون « القانون الأساسى العراقى » وأحكامه نافذة فى جميع أنحاء المملكة العراقية ».

والمشرع العراقى فى هـــذا النص يسير على قاعدة درج عليها باستمرار تقريباً وهى وضع نص خاص فى تشريعاته المختلفة يحدد عنوان كل واحد من هذه التشريعات. أما المشرع المصرى فلم يتجه هذا الاتجاه بل استقر

على عدم إيراد نصوص خاصة بتسمية القوانين اللهم إلا ذكر عنوان القانون، وقد أحسن صنعاً فى ذلك لأن اسم القانون ليس من صلب التشريع فضلا عن صبغته النظرية التى تجعله أقرب إلى عمل الفقيه منه إلى وظيفة المشرع وأبعد مايكون عن أن يفرض بنص دستورى خاص [١].

ولكن أى الاصطلاحين أصح من الآخر « الدستور » أم « القانون الأساسى أو النظامى » ؟

لقد أثارت هذه التسمية كثيراً من الجدل فى المجلس التأسيسى العراقى سنة ١٩٢٤ فوجد تيار قوى يرمى إلى الأخذ بالاصطلاح المصرى «دستور» بدلا من الاصطلاح التركى « قانون أساسى » ، خصوصاً وأن الكلمة الواحدة فى المصطلحات تفضل الكلمتين وقعاً والكلمتين تفضلان الثلاث . ولقد استعان بعض أعضاء المجلس المذكور بفكرة الوحدة العربية للأخذ بالاصطلاح المصرى حيث قال :

« مازلنا نلهج ليلا ونهاراً بالوحدة العربية وبما أن مصر قد سبقتنا إلى وضع القانون وسمته الدستور فمتابعة لفكرة الوحدة يستلزم أن نرجح الاصطلاح الذى استعملته مصر وتعلمون أن لفظ « القانون الاساسى » إصطلاح تركى (أى تركى الاستعمال) فلا موجب لأن نتبع الترك ونبذل الاصطلاح المصرى . فمن الواجب أن نستعمل كلمة الدستور كالمصريين . . »

ولكن المشرع العراقى قد أبقى فى النهاية على اصطلاح « القانون الاساسى » وأيدت أغلبية المجلس التأسيسى هذه التسمية لأنه كما قال البعض « إذا كان الترك قد استعملوا لفظة القانون الأساسى فإنهم استعملوا كلمة عربية وقد

---

(١) ولهذا اقترح أحد أعضاء المجلس التأسيسى العراقى بصدد المادة المحددة لاسم « القانون الاساسى » « ... أن تطوى هذه المادة لأنه فى كل القوانين الاساسية لكل الدول لاتوجد تسمية الدستور بموجب مادة ... وهذا الدستور المصرى قد سار كذلك ولم تخصص مادة لتسمية الدستور » .
انظر مجموعة مذاكرات المجلس التأسيسى العراقى لسنة ١٩٢٤ ص ٤٥٥ — ٤٦٢]

استعملت مصر كلمة غير عربية فالقانون لفظة عربية فلا يلزمنا أن نتبع الترك أو المصريين أو غيرهم » .

وأنا لنلاحظ فى هذا الصدد أن اصطلاح « القانون الأساسى » أصح لغة من لفظ « الدستور » وأبعد عن العجمى ، ولكننا نرجح مع ذلك هذا الاصطلاح الثانى لأنه — فضلا عن إيجازه ودلالته إلى جانب شيوع إستعماله فى لغة الضاد ، فقد ضمنه العرف — وخاصة فى مصر — شيئا من معنى القدسية ومسحة السمو مما يمتاز به الدستور على القوانين العادية . وبذلك أصبح لفظ « دستور » مع الزمن يشعر بأنه من طبيعة أخرى تخالف طبيعة هذه القوانين وتسمو عليها . ففى إستعمال لفظة « دستور » عرفاً — إلى جانب بساطتها وقوة دلالتها — اشعار أوضح بحرمة المسمى وإشارة أصرح إلى سموه وقدسيته .

*
* *

طريقة نشأة الدستور المصرى

من المعروف أن الدساتير تنشأ إما منحة Octroi بتنازل الملك مطلق السلطة عن بعض حقوقه و بمحض إرادته وإما أن ينشأ تعاقداً Pacte بين الملك والشعب وإما ان يوضع فى النهاية بواسطة جمعية وطنية Convention. وقد عرفنا فى القسم العام من دراستنا الدستورية الأهمية العملية لنشأة الدستور بكل واحدة من هذه الطرق الثلاث . والآن نعنى بالذات بمعرفة الطريقة التى نشأ بها الدستور المصرى وهنا نستبعد مباشرة الطريقة الثالثة — طريقة الجمعية الوطنية — لأنه لاشك فى انها لم تكن طريقة وضع الدستور المصرى وفيما وراء ذلك نجد الاراء الثلاثة الآتية :

(١) الدستور المصرى عقد Pacte :

يرى البعض أن الدستور المصرى صدر بناء على تعاقد بين الملك والأمة. والحجة فى ذلك أن الدستور قد نص على كون الأمة مصدر السلطات وهذا ينفى كونه منحة من الملك، كما قيل أن هذا الدستور عقد بدليل القسم المتبادل الذى أداه الملك وأعضاء البرلمان عند افتتاح الدورة البرلمانية الأولى.

والرد على ذلك من جهة أننا فى تحديدنا لطبيعة نشأة الدستور إنما نبحث عن السلطة المؤسسة التى وضعت النصوص الدستورية وأكسبتها هذه الصفة وتلك القوة، أى أننا نبحث عن السبب فى حين ليست نصوص الدستور إلا مسبباً. والسبب منطقياً سابق على المسبب ومؤد إليه، أما العكس فغير صحيح. وعليه فالسلطة المؤسسة تحدد لنا مواد الدستور وتدلنا عليها أما نصوص الدستور ومن بينها المادة المقررة أن الأمة مصدر السلطات - فلا يمكن اتخاذها حجة لتحديد طبيعة السلطة المؤسسة نفسها، وبذلك يكون الاستناد إلى المادة ٢٣ من الدستور المصرى لمعرفة طريقة نشأة هذا الدستور قلباً للأوضاع المنطقية.

هذا فضلا عن أن الدساتير الحديثة حتى الصادر منها بطريق المنحة تنص عادة على مبدأ السيادة الشعبية. فلو صح الاستدلال السابق لما أمكن اعتبار أى واحد من هذه الدساتير منحة من الملك لأمته، وعليه نعتقد أن هذه الحجة الأولى التى استندت اليها فكرة التعاقد حجة مردودة من أساسها.

ومن ناحية ثانية لا يمكن أن تتخذ اليمين المتبادلة بين الملك وأعضاء البرلمان دليلا على فكرة التعاقد لأنها أولا أمر شكلى تقليدى لاحق على صيرورة الدستور دستورا نافذاً [١] فهو دستور قد تحددت طبيعة نشأته قبل تبادل هذا القسم الذى لا يمس هذه الطبيعة بالمرة. هذا فضلا عما يترتب على

(١) السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٣٦١ — ٣٦٢

هذا الزعم — إن صح — من اعتبار كل دساتير العالم تعاقدية استناداً إلى القسم الذى يؤديه عادة الملوك وأعضاء المجالس النيابية فى مختلف البلاد ، فلقد أدى لويس السادس عشر مثلا القسم أمام مجلس النواب الفرنسى سنة ١٧٩١ مع أن الدستور الذى انتخب على أساسه هذا المجلس كان من صنع الجمعية التأسيسية فى سنة ١٧٩٠ (١)

على هذا النحو تنهار الحجتان اللتان استندت اليهما فكرة التعاقد فى مصر خصوصاً إذا لاحظنا ماحدث من مقاطعة أحزاب الأغلبية العظمى فى البلاد للجنة وضع مشروع الدستور مطالبة بأن يكون وضعه بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة . ولقد استمرت هذه المعارضة إلى ما بعد صدور الدستور ونفاذه واجتماع البرلمان المنتخب على أساسه ولقد أشار المرحوم سعد زغلول عند توليه الحكم حينذاك إلى وجود عيوب فى الدستور يجب اصلاحها وتعديل الأحكام الخاصة بها ولم يقل بأنه يجب عدم قبولها (٢)

على ذلك الأساسى يجب استبعاد هاتين الحجتين اللتين استندت إليها فكرة التعاقد بالنسبة للدستور المصرى .

---

(١) وعليه فالبرلمان المنتخب على أساس الدستور هيئة منشأة بواسطة هذا الدستور وليست هيئة منشئة له . وهذا ما أكده عبد اللطيف المكباتى بك نفسه عند ما قال : « أما أن يكون البرلمان له صفة جمعية مؤسسة فهذا لاوجود له .... » [تعليقات مجلس الشيوخ — ص ٣٤٨٣]

(٢) ولقد جاء تأييداً لذلك فى الكتاب المرفوع من نسيم باشا الى جلالة الملك بتاريخ ١٧ ابريل سنة ١٩٣٥ مايلى:

« ... كانت لجنة الثلاثين تضع وقتئذ الدستور الأول المذكور الذى انتقدته البلاد حينئذ مر الانتقاد، ... » ثم جاء قوله : « ... تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ الذى جعل أمر البرلمان يرجع إلى جلالتكم وإلى الشعب المصري ، هذا الشعب الذي ما كانت تمثله لجنة الثلاثين الحكومية .. »

(٢) الدستور المصرى منحة [1]

وذلك استناداً إلى نصوص وتصريحات رسمية مختلفة رافقت وضع الدستور وأيدت صراحة أو ضمناً فكرة المنحة هذه ، ومن هذه التصريحات ماجاء صريحاً فى كلمة يحيى ابراهيم باشا رئيس الوزراء ، تلك الكلمة التى افتتح بها جلسات « لجنة الثلاثين » [2] بل ويستند هنا إلى ديباجة الدستور نفسه التى تتجلى فيها إرادة الملك فى وضع الدستور حيث يقول :

« نحن ملك مصر

« بما أننا مازلنا مذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله بها إلينا نتطلب الخير دائماً لأمتنا بكل مافى وسعنا . ونتوخى أن نسلك بها السبيل التى نعلم أنها تفضى إلى سعادتها وارتقائها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة .

« ولما كان ذلك لايتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم وارقاها .

« وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتنا ومن أعظم ماتتجه اليه عزائمنا . .

« أمرنا بما هو آت . . . . »

ولعل فى طريقة تكوين لجنة الثلاثين كما سبق وفى كون الدستور قد ترك بعد هذه اللجنة أيضا بين يدى « اللجنة الحكومية » التى عدلت بعض أحكامه مايؤيد فكرة المنحة التى نحن بصددها على أنه مما لايحتاج إلى بيان أن القول بأن دستورا ماهو منحة ليس معناه مطلقا حق الملك فى استرداده متى

---

(١) قال بهذا الرأى الأستاذان مصطفى الصادق ووايت ابراهيم وبعض رجال الحزب الوطنى. راجع مؤلف الاستاذين المذكورين « مبادىء القانون الدستورى المصرى والمقارن» سنة ١٩٢٥ و ١٩٢٦ — وراجع الاستاذ السيد صبرى « مبادىء القانون الدستورى » — ١٩٤٠ — ص ٣٥٧ ومابعدها

(٢) راجع دفاع دولته الصريح عن فكرة المنحة فيما سبق ص ٥٠

شا ، لأن هذا — على حد تعبير المرحوم يحيي باشا ابراهيم نفسه المدافع عن فكرة المنحة كما رأينا — « قول لايقول به إلا كل رجل يجهل مبادىء القانون الحديث وتطوراته ، لأنه مهما يكن من طريقة وضع الدستور واصداره فإن استرداده بعد ذلك محال ، إذ أنه بمجرد صدوره يصبح حقا مكتسبا للأمة »(١) . ولقد اكد هذا المعنى وزير الحقانية ورئيس اللجنة التشريعية الحكومية التى نقحت الدستور بعد لجنة الثلاثين وذلك فى مذكرته التفسيرية التى جاء فيها : « متى صدر الدستور الجديد فإن الحالة تتغير تغيرا تاما إذ اصدار هذا الدستور والاعتراف بمبدأ كون الأمة مصدر جميع السلطات يجعلان سحب الدستور بعد منحه أمرا غير مستطاع » . ولقد رأينا أن هذا هو المبدأ السائد فى الفقه الدستورى الحديث

ولقد تأكد هذا المبدأ فى مصر بصريح نص الدستور فى مادته ١٥٥ على أنه : « لايجوز لأية حال تعطيل حكم من احكام هذا الدستور إلا ان يكون ذلك وقتيا فى زمن الحرب او اثناء قيام الاحكام العرفية وعلى الوجه المبين فى القانون .

« وعلى أى حال لايجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت فى انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور »

« Aucune disposition de la présente Constitution ne peut sous quelque prétexte que ce soit, être suspendue, sauf temporairement, en temps de guerre ou d'état de siège et de la manière determineé par la loi. En aucun cas la réunion du Parlement, dans les conditions établies par la présente Constitution, ne peut être entravée.»

فاذا أنعمنا النظر فى هذا النص وجدنا أنه لم يبح فى هذه الحدود الضيقة جدا إلا تعطيل بعض أحكام الدستور Suspension دون إباحة الالغاء .

---

(١) من كلمة يحيي ابراهيم باشا فى افتتاح جلسات « لجنة الثلاثين »

وعليه فالغاء الدستور المصرى — وفقا لأحكام هذا الدستور نفسه فضلا عما يقرره الفقه الدستورى الحديث — أمر غير جائز بالمرة . إنما الجائز فقط هو التعطيل أى وقف النفاذ . ولو كان هذا التعطيل لأجل غير مسمى لساوى من الناحية العملية الالغاء ، ولكن المشرع المصرى كان حريصا فى هذا الصدد فنص بصراحه على عدم جواز هذا التعطيل « إلا أن يكون ذلك وقتيا temporairement فى زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية » . وفوق ذلك فقد اشترطت المادة ١٥٥ نفسها قيدا ثانياً وهو أن يكون هذا التعطيل « على الوجه المبين فى القانون » .

أما أحكام الدستور الخاصة « بانعقاد البرلمان متى توافرت فى انعقاده الشروط المقررة فى هذا الدستور » فغير جائز حتى مجرد تعطيلها وذلك وفقا لنص الفقرة الأخيرة من المادة ١٥٥ السابق ذكرها . وعليه تعتبر هذه الفقرة قيدا خطيرا على الحكم الوارد فى الفقرة الأولى من المادة . وبالتالى تكون أحكام الدستور التى تشير اليها هذه الفقرة غير خاضعة مطلقاً للالغاء ولا للتعطيل المؤقت . ولهذا جاءت المادة ٤٥ من الدستور مفترضة دوام نفاذ النصوص الدستورية الخاصة بانعقاد البرلمان حتى فى زمن الأحكام العرفية حيث تقول :

« الملك يعلن الأحكام العرفية ، ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها . فاذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة » .

فى هذه الحدود الدقيقة يجوز تعطيل بعض أحكام الدستور المصرى فقط وانا لنلفت النظر إلى أن الحق فى هذا التعطيل ليس مستمدا من كون هذا الدستور فى نظر الكثيرين منحة وانما يستند إلى نص الدستور نفسه فى المادة ١٥٥ المذكورة أعلاه . وعليه فالتسليم بكون الدستور منحة لا يعطى الملك حق

الغائه مطلقاً ، ولا يعطيه حق التعطيل المؤقت إلا بالنسبة لبعض أحكامه فقط وفقا للمادة ١٥٥ من الدستور .

أما حق تعـديل الدسـتور فهو بدوره ليس بيد الملك — حتى ولو سلم الجميع بكون الدستور منحة — بل يجب أن يكون هـذا التعـديل باشتراك البرلمان والملك وعلى النحو المفصل الذى نصت عليه المواد ١٥٦ و١٥٧ و١٥٨ و ١٦٨ من الدستور مما سيأتى بيانه باسهاب .

انتقاد فكرة المنحة :

وجهت الى هذه الفـكرة انتقادات يمكننا اجمالها على النحو الآتى :

(١) إن الدستور المصرى لم يصدره الملك بمحض إرادته كما هو المفروض فى حالة المنحة بل كان وليد الثورة الاستقلالية التى اندلع لهيبها فى سنة ١٩١٩ وبعد « اضطرابات مستمرة قام بها الشعب مطالبا بحقوقه الطبيعية . « فتبعا للحوادث الداخليـة — على حـد قول الدكتور السيد صبرى — لم يصدر الدستور بناء على رغبة ولى الأمر الذى لم يكن هناك نزاع بينه وبين الأمة بل تفادياً للثورة واعترافا بمطالب الأمة . والحقيقة التى لا مناص منها هى أن العامل الخارجى كان له الأثر الأكبر فى ظهور الدستور » ؛ ولذلك قيل أيضا : إن « مركز مصر عقب الاحتلال البريطانى أصبح مركزا شاذا ولقد رأينا كيف غدت الدولة المحتلة صاحبة السلطان فى إدارة شئون البلاد فالثورة الداخلية لم تـكن موجهة ضد صاحب السلطان الفعلى أى السلطة الأجنبية غير الشرعية . ولم تهـدأ الحال إلا بعـد اعتراف تلك السلطة غير الشرعية باستقلال البلاد فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ استقلالا ناقصا رغبة فى الحصول من ورائه على معاهدة بينها وبين مصر تحتفظ فيها بأقصى ما تستطيع الاحتفاظ به من سيادتها الزائلة . ولم يكن بطبيعة الحال ثم طريق الى تلك المعاهدة إلا بايجاد نظام نيابى دستورى يقوم على مبادىء الديمقراطية الصحيحة

ولا أدل على أن الدولة المحتلة كانت تعتقد أن المسائل الدستورية هي من حقها لا من حق مليك البلاد مما صرح به اللورد كيرزن بمجلس اللوردات في ديسمبر سنة ١٩١٩ حيث قال « إن مهمة لجنة ملنر هي القيام بتحقيق أسباب الاضطرابات المصرية واقتراح دستور يتناسب مع حالة البلاد » .

كما استند هذا الرأى إلى ما جاء في تبليغ تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ إلى جلالة الملك إذ جاء فيه :

« . . . . أما انشاء برلمان يتمتع بحق الاشراف والرقابة على السياسة والادارة في حكومة مسئولة على الطريقة الدستورية فالأمر فيه يرجع إلى عظمتكم وإلى الشعب المصرى » .

ولقد استنتج من ذلك : « أن ارادة صاحب السلطان الشرعى في البلاد لم تكن العامل الهام في إصدار الدستور، والواقع أن ظهور الدستور لم يكن سوى نتيجة مجهود داخلى وإرادة خارجية »

واستنتج أيضا أنه : « قد يقال إن الدستور المصرى قد صدر فعلا في صور « منحة » من الحاكم، ولكن الشكل لا يهم مادمنا ندرك طبيعة الحق نفسه »[١]

(٣) الدستور المصرى من نوع خاص Sui Generis :

لما كانت فكرة التعاقد مرفوضة بالنسبة لنشأة الدستور المصرى . وفكرة الجمعية الوطنية مستبعدة بغير جدال ولما كان الدكتور صبرى قد انتقد فكرة المنحة أيضا على النحو الذى بيناه فقد أضطر في النهاية إلى القول بأن نشأة الدستور المصرى من نوع خاص لا يمكن معها إدخاله ضمن أى واحدة من طرق نشأة الدساتير الثلاث المعروفة . « فالدستور المصرى من حيث شكل إصداره يبدو منحة تدل عليها مقدمته وهو من هذه الناحية شبيه بالدستور

(١) السيد صبرى — المرجع السابق ص ٣٥٨ و ٣٥٩، ص ١٤٨

الفرنسى La Charte الصادر سنة ١٨١٤ . ولكن ..... من جهة الواقع كان إصدار الدستور المصرى نتيجة تطورات وظروف خارجة عن إرادة صاحب السلطان الشرعى فى البلاد .. »[1]

ملاحظاتنا على هذه الآراء :

(١) نبادر باستبعاد هذه الفكرة الأخيرة التى جاء بها الدكتور صبرى، فكرة كون الدستور المصرى من نوع خاص Sui generis وذلك لأن التقسيمات العلمية بطبيعتها نسبية وليست مطلقة حتى فى صورتها النظرية المجردة فالأقسام العلمية وإن اختلفت نظريا فى الجوهر تتقارب عادة فى العرض والجزئيات وهذه يجب غض الطرف عنها وإلا لتعذر وضع أى تقسيم علمى .ومما هو واضح أنه اذا كان هذا صحيحا فى الناحية النظرية فهو أكثر صحة وأشد ظهورا فى التطبيقات العملية حيث يكاد يستحيل انطباق الأوصاف والخصائص النظرية لكل قسم على تطبيقاته العملية المعقدة انطباقا حسابيا مطلقاولو أردنا ذلك لاضطررنا إلى القول بأن معظم الأمور المعقدة — إن لم نقل كل واحد منها — من نوع خاص Sui generis .

(٢) إن القول بأن الدستور « منحة » لا ينافى مطلقا مبدأ السيادة الشعبية الذى ينص عليه هذا الدستور ، لأن هذا النص لاحق على المنح فلا يتعارض معه ، ولأنه وقت المنح لم يكن مبدأ السيادة الشعبية مقرراً أى لم تكن الأمة مصدر السلطات بل كان الملك المطلق السلطة مصدر السلطات . ولا يغير من ذلك كون الحكم المطلق الذى ساد قبل الدستور قد جاء بدوره على إثر حكم ديمقراطى قديم سابق عليه .

(٣) نلاحظ ان تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ هو الذى كان من غير شك نتيجة مباشرة لمجهود داخلى (هو الثورة) وإرادة خارجية (هى ارادة

---

(١) السيد صبرى — المرجع السابق ص ٣٦٣ — ٣٦٤

الانكليز) ولم تكن ارادة صاحب السلطان الشرعى فى مصر عاملا فى إصدار هذا التصريح . أما الدستور فلم يكن هدف هذه الثورة الدافع اليها وانما كان هدفها أسمى من ذلك وأجل وهو الاستقلال . ويؤيد ذلك أن الثورة كانت موجهة ضد الغاصب الأجنبى لا ضد صاحب السلطان الشرعى ، ويترتب على ذلك منطقياً انه ان صح للغاصب ان يعلن انتهاء حمايته التى فرضها على مصر فرضا وبذلك يعود اليها استقلالها المفقود فليس بجائز ان يكون امر الدستور بعد ذلك بيده ورهن ارادته . ولهذا جاء تبليغ ٢٨ فبراير مؤكداً « أن ليس ثمة مايمنع منذ الان من إعادة منصب وزير الخارجية والعمل لتحقيق التمثيل السياسى والقنصلى لمصر » وهذا متصل بالاستقلال ، أما بخصوص الدستور فقد ترك أمره للدولة المصرية المستقلة حيث قال « أما إنشاء برلمان يتمتع بحق الاشراف والرقابة على السياسة والادارة فى حكومة مسئولة على الطريقة الدستورية فالأمر فيه يرجع إلى عظمتكم والى الشعب المصرى » . وكان طبيعيا وقد ألغيت الحماية وأعلن الاستقلال أن تعود النظم الدستورية المصرية سيرتها الأولى السابقة على إعلان الحماية البريطانية حتى تقام على انقاضها أركان النظام الدستورى الجديد . ومعنى ذلك ان قد عادت الى الملك سلطته المطلقة بعد تصريح ٢٨ فبراير ولحين نفاذ الدستور .

(٤) بعد تصريح ٢٨ فبراير اصبح امر الدستور بيد الملك والشعب كما راينا ، فدعت حكومة جلالته احزاب الشعب المختلفة للاشتراك فى لجنة وضع مشروع الدستور فامتنعت الأغلبية العظمى عن الاشتراك فى هذه اللجنة ، اعنى امتنع الوفد المصرى والحزب الوطنى مناديين بضرورة عقد جمعية وطنية منتخبة لوضع الدستور ، ولم يساهم فى هذه اللجنة من الأحزاب غير حزب الاحرار الدستوريين ، فبمعاونة هذه الاقلية الحزبية استاثرت حكومة جلالة الملك بوضع الدستور بعد ان عدلت بعض احكامه التى قررتها لجنة

الثلاثين (١) . وظلت أغلبية الشعب الوفدية والوطنية معارضة لهذا الدستور الذى نعتته بأنه « دستور أعرج » حتى إلى مابعد انعقاد البرلمان الأول وتأليف وزارة المغفور له سعد زغلول باشا . فلقد جاء فى كلمته بمجلس النواب غداة توليه الحكم قوله « إننى اعتقد بصفة كونى انسانا وزعيما ورئيس حكومة أن فى الدستور عيوباً . . . ومجلس الشيوخ والحكومة تقركم بل أنا أعدكم أن أكون معكم فى تعديل ماسبق لى أن استنكرته » .

(٤) لقد قيل إنه « لم يكن بطبيعة الحال ثم طريق إلى تلك المعاهدة (بين مصر وانكلترا) إلا بإيجاد نظام نيابى دستورى يقوم على مبادىء الديمقراطية الصحيحة » — ولكننا نلاحظ أن اعتبار الدستور المصرى وليد إرادة الانكليز بحجة كونه الطريق الوحيد إلى المعاهدة التى أرادوها زعم غير صحيح لأن الدستور ليس الطريق الوحيد الضرورى لعقد المعاهدة ولا

---

(١) جلسة مجلس النواب فى ٢٩ مارس سنة ١٩٢٤ — وراجع مناقشات « لجنة المبادىء العامة » للمادة ١٥٦ من الدستور (جلسة ١٣ مايو سنة ١٩٢٢) حيث قال عبد الحميد بدوى باشا :

« . . . هذه المسألة (أى مسألة مشروعية الدستور) قد فصل فيها بالقرار الصادر بتشكيل هذه اللجنة وفى الخطاب الذى افتتح به رئيس الوزراء جلساتها . تحددت وظيفة هذه اللجنة بأنها معاونة للحكومة بوضع مشروع دستور . أما الدستور نفسه فقد أخذت الحكومة على نفسها مسئولية اصداره . فاذا هى فعلت أصبح قانونا نافذا فى البلاد . فتقرير اللجنة بأنها تضع مشروع دستور يجب عرضه على جمعية وطنية للتصديق عليه انكار لحدود اختصاصها ورفض للقيام بالمهمة التى عهدت اليها على الوجه المطلوب منها »

ثم قال « هذه مسألة مقضى فيها مقدما فلقد أخذت الحكومة على عاتقها مسئولية وضع الدستور دون أن يترك ذلك لجمعية مؤسسة ، وقد انتخبت هذه اللجنة لتبدى رأيها فيما يتعلق بأحسن النصوص التى تقوم عليها أحكامه ، لابكيفية اصداره »

[راجع تعليقات مجلس الشيوخ على مواد الدستور — الجزء الثالث ص ٣٤٨٢ و ٣٤٨٣] وراجع رسالة الدكتور ضياء الدين صالح عن Les Pouvoirs du Roi dans la Constitution Egyptienne باريس — ١٩٣٩ — ص ١٩٧ — ٢٤٦ .

أدل على ذلك من تباعد تاريخيهما فى مصر فعلا ومما حدث بين انكلترا نفسها والعراق فى سنة ١٩٢٤ حيث أمضيت المعاهدة قبل وضع الدستور وجاءت مقيدة له بل لقد نص قانون المجلس التأسيسى العراقى الصادر فى ١٩٢٤/٧/١٨ بصراحة فى مادته الثالثة على أن يكون البت فى المعاهدة سابقاً على بحث مشروع القانون الأساسى. وبذلك كانت المعاهدة طريقا للدستور وليس العكس ولقد كان هذا هو المطلوب إجراؤه فى مصر أول الأمر ثم تغير الوضع فتحولت المعاهدة إلى تصريح من جانب واحد مع تحفظات أربعة تحل فيما بعد عن طريق المفاوضة، وترك أمر الدستور إلى مصر ملكا وشعباً، فتولته حكومة جلالة الملك فى منآى عن أغلبية الشعب التى ظلت تعارض الدستور وتنتقده حتى بعد أن أصبح دستوراً نافذاً وانتهى دور وضعه وشكلت الهيئة النيابية الأولى على أساسه.

(٥) إن ادعاء انكلترا بأن مسائل مصر الدستورية من حقها وليست من حق سلطان مصر أيام الحماية هو إدعاء باطل ببطلان الحماية نفسها. ولن يهدم هذا البطلان تصريح اللورد كيرزون السابق ذكره بمجلس اللوردات فى ديسمبر سنة ١٩١٩. هذا فضلا عن أن هذا التصريح وذلك الادعاء قد حصلا فى أيام الحماية سنة ١٩١٩، وقضيا نحبهما معها باعلان تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢، وعليه فعند وضع الدستور المصرى سنة ١٩٢٢ لم يكن هنالك أى أثر لهذا الادعاء ولا لتصريح اللورد كيرزون السابق الذكر. وهذا ماذكرته انجلترا صراحة فى تبليغ تصريح ٢٨ فبراير لجلالة الملك كما رأينا. وعليه فلم تدع بريطانيا عند وضع الدستور المصرى أنه من حقها ولم يكن بالمرة رهن إرادتها — هذا فضلا عن أن ادعاءها فى ذاته لا يتخذ حجة علينا.

(٦) إن الاعتراف بارادة بريطانيا فى تصريح ٢٨ فبراير وانكار إرادتها فى وضع الدستور المصرى لا يفيد أن الملك كان مطلق الحرية — من حيث الواقع — فى وضع هذا الدستور على أى نحو أراد، وإنما الواقع أن الثورة

المصرية وإن كانت استقلالية قبل كل شيء قد جعلت لهذه الأمة حقاً فى النظام الديمقراطى الحديث الذى ساد دول العالم المتمدين حينذاك والمزدهر بصفة خاصة فى انكلترا باسطة الحماية على مصر خلال الحرب ومصدرة تصريح ٢٨ فبراير المقرر لاستقلال البلاد. ولذلك رآى الملك وحكومته أن الضرورات الواقعية على اختلاف صورها تحتم الأخذ بالنظم الدستورية الديمقراطية. فكان هذا الزاماً من حيث الواقع. وبهذا المعنى يمكن اعتبار الدستور المصرى وليد الثورة المصرية الاستقلالية.

على ضوء هذه الملاحظات يمكننا أن نقرر بأن الدستور المصرى وإن كان وليد ظروف خاصة وهى الثورة المصرية إلا أنه صدر فى شكل منحة من ولى الأمر وبارادته باعتباره حاكم البلاد المطلق.[1] والحقيقة أننا لو بحثنا فى الدساتير المختلفة التى صدرت فى شكل منحة لوجدناها قد فرضتها على الملوك من حيث الواقع ظروف واقعية مختلفة. ولكن هذا لم يغير من كونها منحة من الملك. فهل كان الملك لويس الثامن عشر مثلا مطلق الحرية فى منحه دستور سنة ١٨١٤ أم كانت ظروف الثورة الفرنسية هى التى الزمته باعطاء هـــذا الدستور الذى ما كان ليقبله ملوك فرنسا حينذاك لو لم توجد الثورة. وهذا لم يغير من كون الدستور المذكور قد صدر فى شكل منحة وهذا ما نرى تقريره أيضا بالنسبة للدستور المصرى.

*
* *

---

(١) توالت الحوادث السياسية المصرية منذ صدور دستور سنة ١٩٢٣ حتى اليوم على النحو الذى عرفناه، فاذا بالأمة تتمسك بالدستور، وإذا بهذا الدستور يعطل حينا ويلغى أحيانا أخرى بأوامر ملكية دون اشتراك ما من الأمة. وذلك رغم أن القاعدة كما عرفنا هى تعلق حق الأمم بالدساتير بعد اصدارها حتى ولو كان هذا الاصدار عن طريق المنحة. ولذلك نعتبر أن نجاح الامة سنة ١٩٣٥ فى اعادة دستور سنة ١٩٢٣ كان تمسكا بهذا الحق أكثر منه تعاقدا جديداً على الدستور.

تبويب الدستور المصرى

الباب الأول : « الدولة المصرية ونظام الحكم فيها » — (م ١)

الباب الثانى : « فى حقوق المصريين وواجباتهم » — (م ٢ — ٢٢)

الباب الثالث : « السلطات » : —

الفصل الأول : أحكام عامة . (م ٢٣ — ٣١)

الفصل الثانى : الملك والوزراء : —

الفرع الأول : الملك (م ٣٢ — ٥٦)

الفرع الثانى : الوزراء (م ٥٧ — ٧٢)

الفصل الثالث : البرلمان (م ٧٣): —

الفرع الأول : مجلس الشيوخ (م٧٤ — ٨١)

الفرع الثانى : مجلس النواب (م٨٢— ٨٩)

الفرع الثالث : أحكام عامة للمجلسين

(م ٩٠ — ١٢٣)

الفصل الرابع : السلطة القضائية (م ١٢٤ — ١٣١)

الفصل الخامس: مجالس المديريات والمجالس البلدية(م١٣٢-١٣٣)

الباب الرابع : « فى المالية » — (م ١٣٤ — ١٤٥)

الباب الخامس : « القوة المسلحة » — (م ١٤٦ — ١٤٨)

الباب السادس : « أحكام عامة » — (م ١٤٩ — ١٥٩)

الباب السابع : « أحكام وقتية وأحكام ختامية » — (١٦٠ — ١٧٠)

خصائص الدستور المصرى

أولا — يشمل الدستور المصرى :

(١) الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ (الدستور) .

(٢) القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ وذلك وفقا لنص المادة ١٦٨ من الأمر المذكور التى تقول :

« تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى باشا وتضييق ماله من الحقوق كأن لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها »[١] وهنا نلفت النظر إلى أن هذا القانون رقم ٢٨ ليس دستورياً إلا فى شكله لا من حيث موضوعه ، ولهذا أثره كما عرفنا فى حالة انهيار الدساتير بالثورة إذ تزول عن مثل هذا القانون فى تلك الحالة الصبغة الدستورية فقط ويبقى كقانون عادى .

(٣) الأمر الكريم رقم ٢٦ الصادر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ والواضع لنظام توارث عرش المملكة المصرية . فلقد نصت المادة ٣٢ من الدستور على أن « عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على وتكون وراثة العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ » ثم نصت بعد ذلك المادة ١٥٦ كما سنرى على أن « الأحكام الخاصة . . بنظام وراثة العرش . . . لا يمكن اقتراح تنقيحها » .

(٤) القانون رقم ٢٥ الصادر فى ١٠ يونية سنة ١٩٢٢ والواضع لنظام الأسرة المالكة فقد اكتسب هذا القانون الصبغة الدستورية بناء على الفقرة

---

(١) تقابلها حرفيا المادة ١٥٥ من دستور ١٩٣٠

الأخيرة من المادة ١٥٣ التى تقول : « تبقى الحقوق التى يباشرها الملك بنفسه بصفته رئيس الأسرة المالكة كما قررها القانون نمرة ٢٦ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الأسرة المالكة » وظاهر أيضا أن هذا القانون دستورى فى شكله لا فى موضوعه مثله فى ذلك مثل القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ .

ثانياً — الدستور المصرى دستور مكتوب

هذه الصفة كما قلنا ليست مطلقة إذ لابد وأن تكمل هذه النصوص المكتوبة بأحكام عرفية تملأ ماقد يوجد خلال النصوص من فراغ . ومن أمثلة تلك القواعد العرفية قاعدة ضرورة كون الوزير عضواً فى أحد مجلسى البرلمان فقد جرى العمل عليها فى مصر دون نص دستورى صريح عليها .

ثالثاً — ولكن هل الدستور المصرى مرن أو جامد ؟

إذا رجعنا إلى المواد الخاصة بهذا الموضوع فى الدستور المصرى وجدناها تنص على مايلى :

م ١٥٦ . للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو اضافة أحكام أخرى ومع ذلك فان الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش وبمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها » (١) .

م ١٥٧ : لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قرارا بضرورته وبتحديد موضوعه . فاذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح . ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين الا إذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثى الآراء » (٢)

(١) تقابلها حرفيا المادة ١٤٥ من دستور ١٩٣٠

(٢) تقابل مع التعديل المادة ١٤٦ من دستور ١٩٣٠

م ١٥٨ : « لايجوز إحداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش » .

ويضاف إلى ذلك نص المادة ١٦٨ القائل « تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ ... كأن لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها » .

بتحليل هذه النصوص نجد ما يلى :

أولا — هناك نصوص من الدستور المصرى لا يصح اقتراح تعديلها بالمرة (أى طالما كان هذا الدستور قائماً لأن جمود الدساتير وثباتها كما سبق أن بينا أمر نسبي وليس مطلقاً .)

هذه النصوص الجامدة على هذا النحو تشمل :

(١) القانون الدستورى رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ المنصوص عليه فى المادة ١٦٨ السابق ذكرها وهذا لا يصح أن يثير أى جدال فى نظرنا مادام الدستور المصرى قائما . ونكرر هنا أن هذا القانون دستورى فى شكله فقط ولهذا أهميته التى سبق أن بيناها .

(٢) الأحكام الخاصة بشكل الحكومة المصرية النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش [١] وبمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها الدستور . هذه الأحكام وفقا للمادة ١٥٦ السابق ايرادها « لا يمكن اقتراح تنقيحها » [٢].

---

(١) أشار وزير الحقانية فى مذكرته التفسيرية للدستور المصرى الى نظام وراثة العرش هذا وعدم جواز تعديله بقوله :

« .... وغنى عن البيان أن من المصلحة العمومية أن يكفل لهذه النصوص أعظم ثبات مستطاع . فالملك الذى جرد نفسه مختارا من الجانب الأكبر من سلطانه يجب على الاقل أن يكون موقنا أن قوانين وراثة العرش لا تكون من المواضيع التى يتناقش فيها البرلمان ، ويجب أن يظل العرش فوق المناقشات السياسية » .

(٢) لقد أورد عبد العزيز فهمى باشا أمام لجنة الدستور المواد التى لا يمكن تعديلها ووافقته اللجنة على ذلك . فاذا بهذه المواد تشمل النصوص الخاصة بشكل الدولة وبالمساواة والمقررة لسلطة الامة ولوراثة العرش والقاضية بتولى الملك سلطته بواسطه وزرائه والمتضمنة لمسئولية الوزراء ولسلطة النواب على الوزراء والخاصة بتعهدات مصر وحقوق الاجانب والمقررة فى النهاية أنواع الحرية .

ولقد سبق أن عرضنا لسؤال فى هذا الصدد، وهو إن كان لاشك فى عدم جواز تعديل الدستور تعديلا يضع نظاما جديدا أقل ديمقراطية من الحد الذى وضعته المادة ١٥٦ فهل غير جائز كذلك تعديله الى ماهو أكثر حرية وديمقراطية من هذا الحد؟ أى تعديله مثلا لادخال نظام الحكومة شبه المباشرة بدلا من الحكومة النيابية؟ ويمكن أن ينتظم هذا السؤال كذلك الجزء الآخر من المادة ١٥٦ الخاص بمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها الدستور فهل يمكن تعديل أحكامها تعديلا يقوى من عضد هذه المساواة وتلك الحرية؟

أما بخصوص نظام وراثة العرش فظاهر أن السؤال لاينسحب عليه لأنه أمر خاص بالتاج لا بنظام الحكومة أو حريات الشعب. وعليه فلاشك فى عدم جواز اقتراح تنقيح الأحكام الخاصة بنظام وراثة العرش.

وأنا لنلاحظ فى هذا المقام — وفى صدد فكرة تعديل النظام المصرى النيابى إلى النظام المباشر أو نصف المباشر بالذات — أن بعض الفقهاء [الأستاذين وايت ابراهيم ووحيد رأفت] قد ذهبوا إلى أن نص المادة ١٥٦ يمنع اقتراح مثل هذا التعديل [ومثل ذلك أيضا اقتراح تعديل نصوص الحرية والمساواة] ولكن قرروا أن روح هذا النص وروح الدستور عامة وإن كانتا تقضيان بعدم جواز التعديل إلى ماهو أقل ديمقراطية من النظام النيابى البرلمانى كالحكم المطلق إلا أنها لا تمنعان من جواز هذا التعديل إلى ما هو أكثر ديمقراطية من هذا النظام كالحكومة شبه المباشرة. وبذلك يكون دستور ١٩٢٣ «قابلا للزيادة لا للنقصان»[١].

لاشك أن هذا القول مقبول حتى مع الاعتقاد بأن الدستور المصرى قد صدر فى شكل منحه تعلق بها حق الشعب كما رأينا. وذلك لأن تعديل

(١) وحيد رأفت ووايت ابراهيم — المرجع السابق ص ١٩٥

الدستور لايتم وفقا للمادة ١٥٧ إلا بموافقة البرلمان والملك . فالملك هنا يتمتع بحق تصديق مطلق .

على أن الأستاذ السيد صبرى قد ذهب إلى رأى أبعد مما ذهب إليه رأى الأستاذين وحيد ووايت وذلك على النحو الآتى :

ا — عارض فكرة « المنحة » فى الدستور المصرى وهذا ماسبق لنا بحثه.[١]

ب — يرتكز إلى « سيادة الشعب » المنصوص عليها فى المادة ٢٣ من الدستور والتى لا يمكن التنازل عنها مطلقاً ليستنتج أن هذا الشعب « يظل صاحب الحق المطلق فى تغيير شكل الحكومة فله أن يقرر النظام المباشر أو النيابى أو شبه المباشر ، وله بطبيعة الحال حق تعديله لأن من يملك الكل يملك الجزء » . ويرى تبعا لذلك أن عدم الاعتراف للأمة بهذا الحق يجعل هذه المادة حبراً على ورق .

نلاحظ على هذه الحجة أنها على العكس تجعل الدستور كله حبراً على ورق لأنها تمكن الأمة فى كل لحظة على هذا الاساس من هدم ماتشاء من أحكام دساتيرها بغير تقييد ما أو تنظيم خاص. ولو صح ذلك لكانت النتيجة انهيار صفة الثبات والاستقرار التى تمتاز بها هذه الدساتير مهما وضع الدستور من القيود الضامنة لهذا الاستقرار . وعليه فالأمة حقاً هى مصدر السلطات بصريح نص المادة ٢٣ من الدستور المصرى ، ولكنه يجب ألا يغرب عن الذهن أنه بصريح نص هذه المادة نفسها يجب أن تستعمل الأمة سلطاتها بالطريقة المرسومة فى الدستور حيث تقول هذه المادة « جميع السلطات مصدرها الأمة ، واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور » .

نستنتج من ذلك أنه مادام الدستور قائما ومتضمنا لطريقة خاصة لتعديله

(١) أنظر قبله ص٥٥ ومابعدها

ومادامت المادة ٢٣ هذه لم ينقطع نفاذها يجب أن يكون تعديل الدستور فى هذه الحدود المقررة فيه . أما إن أرادت الأمة الخروج على هذه الحدود فيجب أولا أن تهدم الدستور الذى يضع هذه الحدود وهدم الدساتير كما عرفنا أما أن يكون هدماً دستورياً أو ثورياً . وهنا يوضع دستور جديد بواسطة هيئة مؤسسة جديدة لا تتقيد مطلقاً بقيود الدستور القديم . وظاهر جداً أن القول بخلاف ذلك سيجعل بعض نصوص الدستور حبراً على ورق رغم عدم انهيار هذا الدستور . وبالذات سيميت الشق الأخير من المادة ٢٨ وكذلك المواد ١٥٦ و ١٥٧ و ١٥٨ و ١٦٨ .

ح — يرى هذا الرأى الثانى أنه يحق للملك أو لمجلس النواب اقتراح تعديل الدستور حتى فى الحدود التى حرمتها المادة ١٥٦ ورغم أنف هذه المادة وإنما يشترط ألا يكون إقرار التعديل من جانبهما ، بل من جانب الشعب نفسه صاحب السلطان . وبعبارة أخرى أنه لا مانع إذا أريد الأخذ بنظام الحكومة المباشرة من انتهاز فرصة انقضاء مدة النواب (الخمس سنوات) وعرض الأمر على الشعب كأساس للانتخابات الجديدة » .

ولعله واضح من هذا الاقتراح مقدار ما أدى اليه هذا الرأى من العسر فى تطبيقه . فضلا عما فى التقيد بانتهاز فرصة انقضاء مدة النواب من تعارض مع مبدأ السيادة الشعبية على النحو المطلق الذى فسره به الرأى المذكور . وفوق هذا وذاك فان جعل تعديل الدستور أساس الانتخابات مسألة لا تستطيع إدراكها الاغلبية العظمى من عامة الناخبين المصريين .

ولعل الدكتور السيد صبرى قد شعر بذلك الحرج فأضاف إلى ما سبق قوله :
« وكذلك يمكن الوصول إلى هذا التعديل عن طريق حل مجلس النواب القائم وعرض الأمر على الشعب . فاذا أقر الشعب فكرة التعديل فلا مانع من إجرائه على الوضع الذى يتفق عليه الملك والبرلمان أو على الصيغة التى أقرها

الشعب نفسه إذا كانت قد عرضت عليه رأساً . ولاشك أنه فى الحالة الأولى أى حالة إقرار الشعب لفكرة التعديل فقط ، يغدو فى مقدور البرلمان والملك إيجاد التعديل دون حاجة إلى أخذ رأى الشعب فى صيغته وتفاصيله ، وإنما يكتفى باتباع الاوضاع التى نص عليها الدستور فى أحوال التعديل العادية.
« وعلى هذا الوضع يمكن للملك والبرلمان العمل على تعديل شكل الحكومة دون مخالفة ، لانصوص الدستور ولا روحه [١] » .

ومعنى ذلك أنه بعد أن أجاز هذا الرأى تعديل الدستور المصرى بجعل هذا التعديل أساسا للانتخابات التى تحصل فى فرصة انقضاء مدة النواب (الخمس سنوات) ، قد أجاز كذلك تعديل الدستور خلال مدة نيابة النواب وذلك بحل مجلس النواب دون مجلس الشيوخ وباستفتاء الشعب على فكرة التعديل (Referendum non formulé) أو باستفتائه على صيغة التعديل نفسها (Referendum formulé) وعليه ففى هذه الصورة لم يكتف هذا الرأى بجعل تعديل الدستور أساس الانتخابات الجديدة التى تلى حل مجلس النواب بل أضاف فكرة الاستفتاء . وهذا مالا نقره عليه للأسباب الآتية :

(١) الاستفتاء الشعبي باجماع الفقهاء من مظاهر الديمقراطية نصف المباشرة ولذلك لا يمكن الأخذ به فى دولة ذات نظام نيابى كمصر أو فرنسا مثلا بل لقد قيل فى فرنسا ومصر أيضاً بعدم جواز الاستفتاء الشعبي (فى النظام النيابى) ولو على سبيل الاستشارة لا الالزام وقد سبق أن بينا ذلك بالتفصيل وعليه فما دام الدستور النيابى قائما فى مصر فلا يجوز دستورياً الالتجاء الى هذا الاستفتاء ، إذ أن تعديل الدستور من النظام النيابى إلى النظام نصف المباشر يجب أن يسبق هذا الاستفتاء والعكس غير صحيح .

(٢) إن أخذ الاستاذ صبرى بفكرة الاستفتاء الشعبي الدستورى علي

(١) السيد صبرى — المرجع السابق ص ١٤٧ — ١٤٨

هذا النحو هو تطبيق فى مصر للنظام شبه المباشر وهذا يتنافى مع ماسبق له تقريره بشان هذا النظام عنهما قال حرفيا : « إننا نتفق فى هذا الصدد مع الأستاذ وحيد من عدم مناسبة الحكومة شبه المباشرة لحالة الشعب المصرى الآن . . . » (١)

(٣) إن الاستناد إلى فكرة السيادة الشعبية على هذا النحو يقتضى أن تكون كلمة الأمة بعد استفتائها ، أو كلمة مجلسها المنتخب على أساس هذا التعديل، نافذة حتما مادامت الامة مصدر السلطات ، ولكن ما الحكم إذا عارضها فى ذلك مجلس الشيوخ ، أو الملك الذى له فى هذا الصدد حق التصديق droit de sanction ؟ إن فرض التعديل عليهما فرضا أمر لا يقره الدستور المصرى لا نصا ولا روحا ، وعدم فرضه عليهما ينافى فكرة السيادة الشعبية بالمعنى الذى فسرها به هذا الرأى الذى نفنده .ولن يخرجنا من هذا المأزق إلا التمسك فى تفسير هذه السيادة فى مصر بنص المادة ٢٣ الصريح القائل بأن استعمال الامة لسيادتها انما « يكون على الوجه المبين بهذا الدستور »

(٤) إن منطق فكرة السيادة الشعبية على النحو الذى عارضناه سيؤدى منطقياً إلى القول بجواز تعديل النظام النيابى (وكل ما جرى مجراه فى الحكم الوارد بالمادة ١٥٦) . ولو إلى ما هو أقل منه حرية وديمقراطية . حقا إنه من غير المتصور عادة أن ترغب الامة فى النكوص على عقبيها وتقييد حرياتها ولكن هذا غير مستحيل ، فمن الجائز أن تريد أمة ما إقامة الحكم الدكتاتورى — عن خطأ أو عن صواب — مقام الحكم النيابى البرلمانى ، أو أن تأخذ بالنظام الرئيسى بدلا من النظام البرلمانى ، وكذلك من الجائز والخطر أيضاً أن تساق الأمة — قسراً أو إيحاء — إلى إظهار رغبتها فى النكوص عن النظام

(١) السيد صبري — المرجع السابق ص ١٤٨

النيابى البرلمانى، كما يجوز فى النهاية أن تشوه إرادتها فتبدو على هذه الصورة، وهنا نكون قد فتحنا بابا لفقدان ما كسبته الأمة من النظام النيابى البرلمانى رغم ما وضعه الدستور دون ذلك من عقبات .

(٥) إن الاخذ بفكرة السيادة الشعبية سيقتضى جواز تعديل كل أحكام الدستور مهما نص على عدم تعديلها كالحالة الواردة فى المادة ١٦٨ من الدستور المصرى والتى سبق ذكرها .

الخلاصة: فى نظرنا أنه لا يمكن تعديل الدستور المصرى الى ما هو أقل من النظام النيابى البرلمانى أو إلى ما يمس مبادىء الحرية والمساواة المنصوص عليها فى هذا الدستور. أما تعديل هذه الاحكام الى ما هو أكثر ديموقراطية منها فانه مخالف أيضا لنص الدستور وإن اتفق مع روحه. فان رجحنا هذا الشق الثانى وأردنا السير مع روح الدستور يجب - فى اعتقادنا اتباع الاجراءات الخاصة بذلك والواردة فى المادة ١٥٧ من الدستور نفسه دون الالتجاء الى الاستفتاء الشعبى أو ما اليه ولا يوجد ما يمنع من حل مجلس النواب رغبة فى تعرف رأى الأمة بالقدر المستطاع وعلى سبيل الجواز الذى لا مانع منه والذى لا ضرورة حتمية تقتضيه من الناحية الدستورية، أما ان أريد الخروج على هذه الحدود استناداً إلى مبدأ سيادة الأمة فمعنى ذلك قيام الأمة ضد الاحكام التى وضعها الدستور القائم فينهار بهذه الطريقة الثورية كما بينا عند دراستنا للمبادىء العامة ويصبح فى يد الهيئات المؤسسة الجديدة سلطة وضع ما تشاء من القواعد والنظم الدستورية .

ثانيا - نصوص لا يجوز تعديلها فى فترة معينة :

نعنى بذلك حقوق مسند الملكية فهى لا يجوز احداث أى تنقيح فى نصوصها الدستورية أثناء مدة قيام الوصاية على العرش . وذلك بنص المادة ١٥٨ من الدستور السابق ذكرها .

فأزاء هذا النص وبنفس المنطق الذى ناقشنا به المادة ١٥٦ نرى هنا أن نص المادة ١٥٨ يمنع أى تنقيح لحقوق مسند الملكية أثناء الوصاية على العرش ولكن روح هذا النص لا تمنع من تنقيح هذه الحقوق ان كان المقصود هو زيادتها لا انقاصها . فالحكمة من وضع هذا النص منع انتهاز فرصة الوصاية لانقاص حقوق التاج . ويلاحظ أن الدستور العراقى قد جاء بنص مشابه فى مادته الثانية والعشرين التى تقول فى فقرتها الأولى « ولا يجوز ادخال تعديل ما فى القانون الأساسى مدة الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته » .

ولقد عرض هذا الموضوع أخيرا على المحكمة العليا العراقية المختصة بتفسير أحكام القانون الاساسى فافتت بهذا الرأى الذى ذكرناه متمشية فى ذلك مع روح الدستور لا مع حرفيته .

ولعله من الجلى أن التنقيح الذى يبدأ فى عهد ملك بخصوص حقوق مسند الملكية لا يصح السير فى اجرائه إذا ما اعتلى العرش ملك قاصر إلا بعد بلوغ هذا الملك سن الرشد . وظاهر ما فى هذا من عسر وقد لاحظت ذلك اللجنة الاستشارية التشريعية[١] ولكننا أمام نص صريح ولا اجتهاد مع النص . على أننا نلاحظ أن منطق مبدأ السيادة الشعبية على النحو الذى فسره به الأستاذ السيد صبرى كان يجب أن يؤدى إلى الاعتراف للامة دائما بحق تعديل هذا النص كسائر نصوص الدستور مادامت هى مصدر السلطات . بل لعل جواز تعديل هذا النص يكون من باب أولى لأن الجمود مؤقت فى المادة ١٥٨ مؤبد فى المادة ١٥٦ . ولكننا لا نرى هذا الرأى طالما كان الدستور نفسه قائما .

ونلاحظ فى النهاية أن لجنة الدستور كانت قد ذهبت الى عدم جواز تنقيح أى نص من نصوص الدستور أثناء الوصاية اطلاقا ولكن اللجنة التشريعية قصرت هذا المنع بحق على حقوق مسند الملكية إذ « من التعنت

---

(١) « تعليقات على مواد الدستور » — المرجع السابق ص ٣٤٩٣

منع أى تعديل طوال مدة الوصاية . فان هذه المدة قد تمتد سنين طويلة وليس من الحكمة منع كل تعديل طوال هذه المدة — وقد يبدأ التعديل فى عهد أحد الملوك فيستحيل اتمامه فى عهد ملك قاصر ».

ثالثا — سائر نصوص الدستور تعدل باجراءات خاصة (جامدة أيضا)

وقد نصت على هذه الاجراءات المادة ١٥٧ من الدستور السابق لنا ايراد نصها. وبالرجوع الى هذا النص نجده يضع الاجراءات الضرورية الآتية لتعديل الدستور :

(١) يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعا قراراً بضرورة تنقيح الدستور وبتحديد موضوعه « déliberation declare la nécessité de la révirsion et en précifie l'objet ».

(٢) يصدق الملك على هذا القرار (sanctionner) .

(٣) يصدر المجلسان قرارهما بشأن المسائل التى هى محل الاقتراح بشرط أن تكون المناقشة فى كل مجلس بحضور ثلثى أعضائه وأن يكون قراره بأغلبية ثلثى الآراء .

(٤) يجب أن يكون قرار المجلسين بالاتفاق مع الملك « .. de commun accord avuc Lui » (le Roi)

يستنتج من هذه الأحكام :

١ — أن المشرع المصرى لم يأخذ بفكرة عقد مؤتمر بين المجلسين كما هو الحال فى فرنسا وكما قررته لجنة الدستور [1] . بل أخذ بالتعديل الذى أدخلته اللجنة التشريعية التى اتضح لها أن طريقة عقد المؤتمر هذه « تعطى مجلس النواب سلطة بعيدة الأثر فى هذا الأمر . فإن أغلبية من أعضاء مجلس

---

(١) نصت المادة ١٤٧ من مشروع لجنة الدستور على مايلى : « واذا أصدر المجلسان قراريهما اجتمعا بهيئة مؤتمر للنظر فى هذا التنقيح — ويشترط لصحة قرارات المؤتمر الصادرة بالتنقيح توفر الأغلبية المطلقة لأعضائه جميعا » — راجع مجموعة محاضر لجنة الدستور — ص ٢٢٨ و ٢٣٧

النواب يمكنها أن تفرض التعديل على مجلس الشيوخ . لهذا لجأت اللجنة الى الطريقة المتبعة فى الدستور البلجيكى م ١٣١ ....» وذلك دون أن تذهب اللجنة الى تقرير ضرورة حل البرلمان كما هو الحال فى بلجيكا (١)، وفى العراق مع بعض التحوير .

٢ — يجب تصديق الملك على قرار التعديل الابتدائى ثم على قرار المجلسين النهائى . هذا الحكم أدخلته اللجنة المذكورة معللة إياه بقولها : « كان النص المقترح لايرتب أثرا لتدخل الملك فى اقتراح التعديل — ولاشك أن هذا النقص لم يكن متعمدا لأنه من غير المعقول أن لايشترك الملك — وهو الذى سيعتمد الدستور الجديد — فى تنقيح سيكون له صفة الدوام فى المستقبل » . كما ذكرت اللجنة أن حق الاعتراض فى هذه المادة يختلف عنه فى المادتين ٣٥ و ٣٦ لأنه فيها حق اعتراض مطلق droit de veto absolu أما فى هاتين المادتين فحق التصديق sanction ليس له من ذلك إلا الاسم ولكنه فى الواقع حق اعتراض توقيفى فقط أى veto suspensif

٣ — لم يأخذ المشرع المصرى بفكرة حل البرلمان كما فى بلجيكا ولكن أخذ هذه الفكرة عن بلجيكا الدستور العراقى ولكنه قصر الحل على مجلس النواب وحده .

٤ — عدل دستور سنة ١٩٣٠ هذه الأحكام مشترطا صدور التنقيح بأغلبية ثلثى أعضاء كل من المجلسين وظاهر ما فى ذلك من تشديد بررته المذكرة التفسيرية لهذا الدستور بقولها : « لاشك فى أن المقصود أن تكون الاغلبية الثانية أكبر من الأولى فقد يمكن فى الواقع أن تكون أقل إذا لم يحضر إلا ثلثا الأعضاء (وفقاً لدستور سنة ١٩٢٣) ولم يوافق على التنقيح إلا ثلثا الحاضرين وبذلك يتم التنقيح بأغلبية أربعة أتساع الاصوات » .

---

(١) راجع « على هامش الدستور » للاستاذ محمد الشريف ، القاهرة ١٩٣٨ ص ٥٩٨ ومابعدها

تفسير الدستور : بالرغم من أن « لجنة الدستور » قد سوت فى الحكم بين تعديل الدستور وتنقيحه كما جاء بصراحة فى تقريرها ، وبالرغم من أن « اللجنة العامة » وصلت بجلسة ١٤ /١٩٢٢/٨ إلى أنه عند اختلاف مجلسى البرلمان على تفسير نص دستورى يجتمعان ويفسرانه بقرار يصدره المؤتمر بالأغلبية العادية ، إلا أن لجنة التحرير لم تورد نصا إلا على التعديل دون التفسير . فما حكم التفسير إذاً ؟

لقد عرض الأمر على مجلس الشيوخ فى ٩ مارس سنة ١٩٢٢ فذهب إلى رأى صائب قرر فيه أنه إذا كان التفسير ماساً بأصل من أصول الدستور كان حكمه حكم التعديل . وهذا معقول حتى لا يعدل الدستور باسم تفسيره وهذا هو المقرر فى فرنسا أيضاً لعدم وجود نص على التفسير. ولكن إن كان التفسير متعلقا بقضية معروضة على المجلس للفصل فيها أو ليضع قواعد دستورية يعمل بها فى المستقبل فلا مانع فى نظر مجلس الشيوخ — وبحق — من أن يبحث المجلس ذلك ليستنير فى حكم النص الدستورى .

ويلاحظ فى هذا الصدد :

١ — أن دستور سنة ١٩٣٠ لم ينص كذلك على طريقة تفسيره .

٢ — كان تفسير دستور سنة ١٨٨٢ يحصل باتفاق مجلس النواب ومجلس النظار وكان تفسير القانون النظامى الصادر سنة ١٨٨٣ تفسيراً قاطعاً منوطاً بلجنة من وزير العدل وله الرئاسة ووزير آخر ومن اثنين من أعضاء مجلس شورى القوانين ومن ثلاثة من أعضاء محكمة استئناف مصر . وكذلك أناط قانون سنة ١٩١٣ تفسيره بلجنة من الوزيرين السابقين وعضوين من الجمعية التشريعية تختارهما هى ومن رئيس محكمة الاستئناف الأهلية ووكيلها وأقدم مستشار فيها . ولا شك فى أن هذا التحديد أدق وأبعد عن التلاعب من النص القديم.

٣ — نص الدستور العراقى على أن تتولى تفسيره نهائيا محكمة خاصة هى « المحكمة العليا » (م ٨١ و ٨٢ و ٨٣ و ٨٥ و ٨٧ التى سيأتى ذكرها)

٤ — اتفق مجلسا البرلمان المصرى عند تفسير الدستور على أن العبرة بالنص العربى لأن الدستور قد وضع باللغة العربية (١).

٥ — اختلفت الوزارة النحاسية الرابعة والقصر فى ديسمبر سنة ١٩٣٧ على تفسير بعض أحكام الدستور . وكان رأى الوزارة أن حق التفسير للبرلمان فى حين رأت السراى أن يترك التفسير للجنة من رؤساء الوزارات السابقين ووزراء الحقانية السابقين ورؤساء مجلس الشيوخ ومجلس النواب السابقين ورئيس محكمة النقض والابرام السابق ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب ووزير الحقانية فى ذلك الحين . ومعروف أن هذا الأمر لم يبت فيه بأى الرأيين إذ أقيلت الوزارة المذكورة وأسدل الستار على مسألة تفسير الدستور وظل أمرها معلقا للآن . وحبذا لو نص دستورنا المصرى على طريقة صريحة ولجنة منزهة تتولى تفسير الدستور عند الضرورة مما جرت عليه القاعدة فى مصر قبل الدستور كما رأينا . وهذا ما عمله الدستور العراقى حيث عهد بهذه المهمة قطعياً إلى المحكمة العليا المكونة من ثمانية أعضاء عدا الرئيس يعينهم مجلس الأعيان أربعة من بين أعضائه وأربعة من كبار القضاة (ويسمون فى العراق الحكام) وتكون الرئاسة لرئيس مجلس الأعيان أو نائبه (م ٨١و٨٢,٨٣) بل إن الدستور العراقى قد نص على إنشاء « ديوان التدوين » الذى يناط به تفسير القوانين العادية واللوائح ، ويرأسه رئيس محكمة النقض المدنيــة (وتسمى محكمة التمييز) ومن أعضاء ستة ينتخبون نصفهم من قضاة المحكمة المذكورة والنصف الآخر من كبار موظفى الادارة (م ٨٤) .

---

(١) راجع المناقشة التى دارت حول هذا الموضوع بمجلس النواب بين رئيس المجلس أحمد ماهر باشا ووزير المالية مكرم عبيد باشا وذلك فى جلسة ١٥ يونية سنة ١٩٣٧ .

سمو الدستور المصرى

لقد سبق أن درسنا فى القسم الخاص بالمبادىء الدستورية العامة المقصود من مبدأ قدسية الدساتير أو سموها ، أعنى بايجاز علو الدساتير على كل من تظللهم الدولة حتى الرئيس الأعلى الذى قد يكون الدستور منحة خالصة منه. ولقد عرفنا أن الدساتير تمتاز بهذا السمو على القوانين العادية التى يسنها البرلمان . مما ترتبت عليه نتائج هامة .

أولاها : ثبات القوانين الدستورية ثباتا نسبياً طبعا ، وقد عرفنا موقف الدستور المصرى من هذه الصفة عندما بحثنا طريقة تعديله ومدى جموده .

النتيجة الثانية : كما رأينا أن القانون الدستورى لا يلغيه إلا قانون دستورى آخر وذلك فيما عدا حالة انهيار الدستور بمعول الثورة .

النتيجة الثالثة : والأخيرة والتى يعنينا بحثها هنا بالذات هى فكرة دستورية القوانين La superlégalité constitutionnelle أى حق القضاء أو عدم حقه فى فحص هذه الدستورية فهل للقضاء المصرى الحق فى ذلك أم لا ؟

أما إن كانت مخالفة القانون للدستور من حيث الشكل فحق القضاء فى فحصها لا خلاف عليه مطلقا . ولكن ما الحكم إن كانت المخالفة من حيث الموضوع ؟

هنا نجد أن المشرع المصرى لم ينص على حق فحص دستورية القوانين بواسطة دعوى أصلية أمام محكمة خاصة كما فعل المشرع العراقى (المحكمة العليا التى ذكرنا أن لها حق تفسير الدستور) وكما جاء فى دستورى النمسا وتشيكوسلوفاكيا مثلا الصادرين سنة ١٩٢٠ كما سبق أن فصلنا وعليه فلا وجود لهذه الطريقة فى مصر .

وكذلك لم ينص الدستور المصرى على انتهاج الطريقة الثانية لفحص دستورية القوانين أى فحصها بواسطة أكبر هيئة قضائية فى الدولة (كمحكمة النقض والابرام) بناء على دفع فرعى يحصل أمام المحاكم العادية. وعليه فيجب استبعاد هذه الطريقة فى مصر أيضا. (أخذ بهذه الطريقة الدستور الرومانى الصادر سنة ١٩٢٣ كما عرفنا).

ما الحكم إذا بالنسبة للطريقة الثالثة؟ أى فحص دستورية القوانين بواسطة المحاكم العادية وبناء على دفع فرعى أمامها كما هو الحال فى الولايات المتحدة. هل يجوز الأخذ بهذه الطريقة رغم عدم وجود نص قانونى عليها أم لا [١]؟

فى فرنسا: لقد سبق أن عرفنا أن الفقهاء فى فرنسا قد اختلفوا فى هذا الشأن فرفض المحافظون منهم وفى مقدمتهم Esmein و Carré de Malberg الاعتراف للقضاء بهذا الحق لأن وظيفة القضاء قاصرة على تطبيق القانون دون حقه فى فحص دستوريته، إذ للمحاكم أن تفسر القوانين العادية ولكن ليس لها حق تفسير الدستور. وبذلك لا يكون هناك رقيب يضمن مراعاة السلطة التشريعية للحدود المقررة فى الدستور إلا ضمير أعضاء هذه السلطة ومسئوليتهم أمام الأمة [٢] أما تدخل القضاء فى فحص دستورية القوانين فاعتداء منه على ميدان عمل السلطة التشريعية أى مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات. ولقد سار على هذا المنطق القضاء والفقه فى بلجيكا وإيطاليا. وهو ما سار عليه كذلك القضاء الفرنسى. ولقد وجد هذا الرأى سنداً يقويه فى

(١) هذه الطريقة تؤدى إلى عدم تطبيق القانون المخالف للدستور فى نفس القضية المعروضة بالذات وحدها دون تقرير بطلانه كقاعدة عامة.

(٢) سنرى كيف أن هذا القول يتنافى مع فكرة الحكومة الشرعية Ségal ويصبغها بالصبغة الاستبدادية déspotique

فرنسا وهو بعض النصوص الدستورية التى تعارض حق القضاء فى فحص دستورية القوانين — كقانون ١٦/١٠/٧٩٠ وقانون ٣/٩/٧٩١ وكلاهما قائمان للآن ويحرمان على المحاكم الامتناع عن تنفيذ القوانين أو إيقافها، وكذلك المادة ١٢٧ من قانون العقوبات الفرنسى الحالى التى تعاقب القضاة إن تدخلوا فى أعمال السلطة التشريعية (١).

ولقد رأينا أنه رغم وجود هذه النصوص الفرنسية فقد نادى الكثيرون من الفقهاء الفرنسيين بحق القضاء الفرنسى فى فحص دستورية القوانين فنادى بذلك بورجار Beauregard سنة ١٨٩٤ وجيز سنة ١٨٩٥ وهو والاستاذ بارتلمى سنة ١٩١٢ فى فتوى قدماها فى هذا الصدد بمناسبة قضية فى رومانيا خاصة بشركة ترام بلدية بوخارست (٢) كما دافع عن هذا الحق بقوة أيضاً العميد هريو خصوصاً فى تعليقاته على الاحكام سنة ١٩٠٩ و١٩١٢ . كما عدل العميد دوجى رأيه وأيد هذا الحق ودافع عنه بعد ذلك باطراد وأن هذا الحق كذلك ميستروولان وغيرهما، وبذلك أصبح تيار الفقه الفرنسى الحديث قويا نحو ضرورة فحص القضاء لدستورية القوانين وإن كان القضاء لم يجار الفقه للآن فى فرنسا.

ولعلنا فى غنى عن إعادة تأكيد أن كل هذا الخلاف قاصر على فحص دستورية القانون من حيث الموضوع أما إن كانت المخالفة من حيث الشكل (كان صدر قانون دون موافقة أحد المجلسين عليه) فهنا لا يكون أمام القاضى

---

(١) السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٦٦٣ و ٦٦٨ — ٦٧١

(٢) أخذت محكمة النقض الرومانية سنة ١٩١٢ بوجهة النظر الواردة فى مذكرة جيزوبارتلمى والتى جاء فيها « إذا لم يكن هذا المبدأ (أى فحص دستورية القوانين) قد انتشر بعد فى جميع البلاد ، فانما يرجع ذلك إلى أسباب متعددة : أما لأنه يظهر خلواً من كل فائدة عملية وإما خشية الأهمية السياسية التى تعطى للقاضى فى هذه الحالة ، وإما لأن فكرة سيادة البرلمان تتنافى مع هذه الرقابة ، وأخيراً إما لأن هناك بعض نصوص تتعارض أو يظهر أنها تتعارض مع قبوله والتسليم به ، ولكن هذه الاعتبارات المختلفة لا تحول دون قيام هذا المبدأ وانتشاره ببطء لاسيما أن الآراء بدأت تتجه إلى ضرورة رقابة الدعاية لأن تشريعها المشرب بالنزعات والميول الانتخابية أضحى خطرا مهددا للحرية » [« أصول القانون » للدكتور عبد الرزاق السنهوري بك والدكتور حشمت أبو ستيت القاهرة ١٩٣٨ ص ١٩٦ - الهامش]

قانون بالمعنى الصحيح وبالتالى يجب عليه باجماع الجميع الامتناع عن تطبيقه فمراقبة دستورية القوانين من حيث شكلها حق للقضاء ولا خلاف عليه

ويلاحظ أن الفقه الفرنسى الحديث المؤيد لحق القضاء فى فحص دستورية القوانين يذهب فى تفسير النصوص الفرنسية السابقة مذهبا لا يحرم القضاء من هذا الحق . كما أنه يرى أن هذا الحق لا يخرج بالقاضى عن دائرة عمله ليعتدى على الدائرة المتروكة للمشرع ، فالقاضى قد تتعارض أمامه قواعد قانونية مختلفة الدرجة — كأن تتعارض لائحة وقانون أو أن يتعارض قانون ودستور — والواجب هنا دون خروج القاضى عن حدود عمله أن يطبق القاعدة الاسمى فيطبق القانون دون اللائحـــة فى الحالة الأولى ، ويطبق الدستور دون القانون العادى فى الحالة الثانية . وهو فى الحالتين كلتيهما لا يحكم ببطلان اللائحة أو القانون وإلا لاعتبر معتديا على السلطة التى شرعتهما . وعليه ففى الحدود السابقة يفحص القاضى دستورية القوانين دون مخالفة ما لمبدأ الفصل بين السلطات.

على أن هذا القول ليس صحيحا فقط فى النظام البرلمانى الذى يؤخذ فيه بالفصل بين السلطات فصلا لحمته التعاون بين هذه السلطات المنفصلة وتبادل الرقابة بينها وانما هو صحيح حتى فى النظام الرئيسى الأمريكى الآخذ بمبدأ الفصل التام بين السلطات . وذلك لأن دستور الاتحاد من صنع الهيئة المؤسسة للنظام الاتحادى فى حين أن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية المنفصلة هى هيئات مؤسسة ومستقلة كل واحدة منها عن الأخرى تمام الاستقلال على النحو السابق بيانه ، فاذا ما خالفت إحدى هـذه السلطات المؤسسة — كالسلطة التشريعية فى قوانينها — الدستور الذى هو من صنع الهيئة المؤسسة كما قلت ، يجب ألا ترغم السلطات الباقيه وبالذات السلطة القضائية على مجاراة السلطة التشريعية فى هذا العدوان أو بعبارة أخرى يجب أن نعترف للقضاء بحق الامتناع عن تطبيق هذه القوانين المعتدية على الدستور الاتحادى .

والاعتراف للقضاء بهذا الحق يزداد وضوحا هنا مادمنا نقول أن السلطة القضائية مستقلة تماما عن السلطة التشريعية ، أى أن الفصل التام بين السلطات يؤكد حق القضاء فى فحص موافقة أو عدم موافقة القوانين العادية لدستور الاتحاد . أما أن نفرض على القضاء احترام اعتداء السلطة التشريعية على الدستور فأمر ينافى كل المنافاة مبدأ الفصل بين هاتين السلطتين . وبالجملة فان فحص المحكمة لدستورية القوانين أمر داخل فى طبيعة عمل القاضى دون اعتداء ما على مبدأ الفصل بين السلطات حتى فى البلاد التى تجعل هذا الفصل تاما [1]

إلى جانب ذلك يستند حق القاضى فى فحص دستورية القوانين إلى مبدأ مشروعية تصرفات الدولة جميعها وهذا هو فيصل التفرقة بين الحكومة الخاضعة للقانون gouvernement légal والحكومة الاستبدادية التى لا تخضع فى حكمها للقواعد القانونية gouvernement déspotique ويلاحظ فى خضوع الدولة للقواعد القانونية وجود تدرج بين هذه القواعد La hierarchie des régles juridiques بمعنى أنه يجب أن تكون كل واحدة من هذه القواعد التى تحترمها الدولة خاضعة للحدود التى ترسمها القواعد التى تسمو عليها ، فتخضع اللائحة للقانون ويخضع القانون للدستور . وبغير ذلك كله تسقط عن الحكومة صفتها الشرعية هذه لتلبس ثوب الاستبداد وسواء فى ذلك أن تكون الحكومة ملكية أو أرستقراطية أو ديمقراطية [2] بل إن أشد أنواع الاستبداد هو الاستبداد الذى يلبس ثوبا ديمقراطيا لأنه استبداد معسول فضلا عن أن تبعته تكون موزعة على رؤوس عديدة فيتداعى أثرها وينهار مفعولها . لذلك يجب أن يفرض احترام القواعد القانونية على النحو السابق على جميع السلطات ومنها السلطة التشرعية وأن يكون القضاء حارسا لهذا الاحترام بتقرير حقه فى فحص دستورية القوانين

(١) راجع السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٦٦٥ — ٦٧١

(٢) المرجع السابق ص ٦٦٣ — ٦٦٤

وفى النهاية إذا كان للقاضى عند تعارض قانونين عاديين أن يطبق أحدهما ويمتنع عن تطبيق الاخر فلا محل مطلقا لمنع هذا القاضى من فحص دستورية القوانين مادام عمله فى هذا الفحص لا يتعدى مجرد الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستورى دون الحكم بإبطاله أو الغائه كقاعدة عامة.

فى مصر :

ا — التشريع : لم يذكر المشرع المصرى أى نص يعطى المحاكم حق فحص دستورية القوانين أو يمنعها من ذلك. كما أنه لم يجعل هذا الفحص من حق المحكمة العليا فى البلاد (محكمة النقض والإبرام) ولا من حق محكمة خاصة كما عملت شرائع أخرى كالدستور العراقى كما ذكرنا. وعليه فالأمر متروك إلى مجهود الفقه والقضاء [1]

ب — الفقه : يؤيد الفقه المصرى عامة حق القضاء المصرى فى فحص دستورية القوانين [2] وإن خالف البعض هذا الرأى [3] ونحن نؤيد الرأى

---

(١) أشار الأستاذ وحيد رأفت الى المذكرة الايضاحية للمرسوم بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٣٤ (المعطل لبعض أحكام القانون الخاص بلائحة المحاماة الأهلية) دون الرغبة فى اعطاء هذه المذكرة أهمية أكثر مما تستحق. بل قال انها « على كل شهادة من واضعى هذه المذكرة (وزير الحقانية فى ذلك الوقت وأعوانه) بأن حق البحث فى دستورية القوانين لا تملكه « أى هيئة قضائية فى البلاد ». وقد جاء فى هذه المذكرة قولها « غير أن جماعة من المحامين اجتمعوا بوصف أنهم جمعية عمومية وزعموا لأنفسهم حق البحث فى دستورية القوانين فى حين لا تملك ذلك أى هيئة قضائية فى البلاد .. » راجع « القانون الدستورى » — وحيد رأفت ووايت ابراهيم — المرجع السابق ص ١٥

(٢) من هذا الرأى الأستاذان عبد السلام ذهنى بك ووايت ابراهيم (الرسالة الثانية فى « الانظمة الدستورية والادارية والقضائية المقارنة » ١٩٣٤ — ص ٢٢ وما بعدها) والاستاذ السيد صبرى والعميد ديجى.

(٣) يخالف الرأى السابق الاستاذ وحيد فيكرى رأفت — راجع مؤلفه بالاشتراك مع الاستاذ وايت ابراهيم — المرجع السابق ص ١٤ و ١٥

الأول لما سبق أن بينا من أسانيد . فلقد اتضح لنا كيف أن فحص دستورية القوانين أمر داخل فى طبيعة عمل القاضى فوق كونه شرطاً لازماً لتمتع الحكومة حقاً بصفتها الشرعية Legalité بل لقد رأينا مدى ماهنالك من إتساق منطق وتلازم بين هذا الحق وبين مبدأ الفصل بين السلطات . وعليه يمكننا أن نقرر باطمئنان أن الفقه المصرى — كقاعدة عامة — يعترف للقضاء بحقه فى فحص دستورية القوانين ونعتقد اننا اولى بتقرير هذا الحق فى مصر من الفقه الفرنسى الذى اعترف به لقضائه رغم وجود نصوص تشريعية فرنسية تعارض هذا الحق فى حين لا يوجد مقابل لهذه النصوص فى مصر

اعتراض مردود : ولكن يلاحظ أن المادة ١٥ من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية المعدلة بالمرسوم رقم ٩٠ لسنة ١٩٣٧ قد منعت المحاكم من تأويل الأوامر الادارية أو إيقاف تنفيذها ؛ إذن أليس القانون أولى بمثل هذا الضمان وعلى سبيل القياس فتمنع المحاكم من فحص دستوريته ؟ أليس القانون من عمل السلطة التشريعية فى حين أن الأمر الادارى من عمل السلطة التنفيذية ؟

هذا الاعتراض لا يستطيع فى نظرنا أن يقف فى وجه حق القضاء المصرى فى فحص دستورية القوانين ، وذلك لأن النص الوارد فى المادة ١٥ لم ينص على القوانين المخالفة للدستور لا تصريحا ولا تلميحا والفارق شاسع بين هذه الحالة الأخيرة والحالة الواردة بالمادة المذكورة وبدرجة لا يصح معها قياس احدى الحالتين على الأخرى . وذلك للاعتبارات الآتية : —

١ — إن المحاكم التى لا تأول الأمر الإدارى ولا توقف تنفيذه لها الحق فى الحكم بتعويض ماترتب على هذا الامر من أضرار إن كان موضوعه مخالفا للقانون وفى هذا ضمان هام للافراد . أما إن منعنا المحاكم من فحص دستورية القوانين

(١) وحيد رأفت ووايت ابراهيم — المرجع السابق ص ١٥

فلن تستطيع الحكم بتعويض مايترتب عليها من أضرار على النحو السابق وبذلك ينهار هذا الضمان فى حالة القوانين .

٢ — إن أوامر الادارة وإن كانت أقل مرتبة من القوانين إلا أنها تمتاز بصفة الاستعجال ولزوم الحزم فى تنفيذها غالبا ويقتضى الصالح العام بضرورة هذا التنفيذ فوراً دون عرقلة القضاء لها لذلك اقتضت طبيعة السلطة التنفيذية الخضوع لنظام التبعية الادارية la hierarchie administratiue التى يجب على المرءوس بناء عليها أن يطيع أمر رئيسه دون الامتناع عن ذلك بحجة مخالفة امر الرئيس للقانون كما أصبحت القاعدة العامة أن على الأفراد بدورهم أن ينفذوا الأوامر الادارية دون الامتناع عن تنفيذها بحجة مخالفتها للقانون كذلك وانما لهم فقط فى هذه الحالة أن يرفعوا ظلامتهم إلى القضاء ، فمن كل هذا تظهر حكمة الضمان الوارد فى المادة ١٥ المذكورة . هذه الحكمة غير ظاهرة بالنسبة للقانون

٣ — لو صح الاستناد على المادة ١٥ لمنع المحاكم من فحص دستورية القوانين من باب أولى بحجة كونها اسمى من الأمر الادارى وأولى منه بالضمان الوارد فى المادة المذكورة لوجب الاستناد اليها أيضا وبنفس القياس (من باب اولى à fortiori) لمنع المحاكم من فحص قانونية اللوائح (أى موافقتها للقوانين) لان اللائحة أسمى من الامر الادارى ولكن الفقه والقضاء قد أجمعا على أن المحاكم الحق فى فحص قانونية اللوائح .

وعليه فالمادة ١٥ لا يمكن مطلقا أن يستند اليها لمنع المحاكم المصرية من فحص دستورية القوانين

حـ — القضاء : لقد أخذ القضاء المصرى بحقه فى فحص دستورية القوانين فعمد فى بعض أحكامه إلى فحصها ، ثم جاءت محكمة النقض والابرام فى حكمها الصادر بتاريخ ٤ يناير سنة ١٩٢٦ فاقرت ماسبقتها محكمة جنايات الاسكندرية

إلى الأخذ به من حق فحص دستورية القانون وذلك فى الحكم الذى أصدرته محكمة الجنايات المذكورة بتاريخ ١٦ أكتوبر سنة ١٩٢٤ . ولقد ذهب الأستاذان وحيد رأفت ووايت ابراهيم إلى أن هذا الحكم الصادر من محكمة النقض مؤيداً لمحكمة جنايات الأسكندرية « لا يمكن الاستناد اليه على وجه التأكيد للقول بأن القضاء عندنا يؤيد هذه النظرية » أى نظرية فحص دستورية القوانين . كما قرر الأستاذ السيد صبرى أيضا « أن ماجاء بحكمى الجنايات والنقض لا يكاد يثبت على وجه الجزم أن المحكمة فصلت بحكمها هذا فى دستورية القانون ، فقد كانت مهمتها سلبية إذ جاء القانون مطابقاً لنصوص الدستور ومن ثم ظل السؤال — ترى لو كان القانون المطعون فيه مخالفاً حقاً للدستور أكانت ترفض المحكمة تطبيقه ؟ - قائما بغير جواب »[١]

إننا نعارض ماذهب إليه حضرات الأساتذة السابقين ونرى أن هذا الحكم الصادر من محكمة النقض كالحكم الصادر من محكمة الجنايات المذكورة قد جاء متضمنا حق المحكمة فى فحص دستورية القوانين وتعتقد صحة استشهاد المستر برنتون المستشار بمحكمة استئناف مصر المختلطة سنة ١٩٣٠ بهذا الحكم وكذلك ماقرره الاستاذ على بك بدوى بصدده عند ما قال : « وقد استباحت محكمة النقض المصرية لنفسها حق النظر فى دستورية القوانين ، بمناسبة تطبيق القانون رقم ٣٧ سنة ١٩٢٣ .... »[٢]

أما حجتنا على أن محكمة النقض قد أخذت فى حكمها السابق بحق القضاء فى فحص دستورية القوانين فيمكن اجمالها فيما يلى :

لقد قررت محكمة النقض فى حيثيات حكمها :

---

(١) السيد صبرى - المرجع السابق - ص ٦٧٨

(٢) على بك بدوى - الاحكام العامة فى القانون الجنائي - الجزء الاول - ١٩٣٨ - ص ١١٥ و ١١٦ (بالهامش)

« .. قالت المحكمة (أى محكمة جنايات الاسكندرية) بحق فى حكمها المطعون فيه أن القانون رقم ٣٧ سنة ٩٢٣ المعدل للمادة (١٥١) عقوبات صدر من الجهة التى لها ولاية التشريع وقت صدوره ولم يأت نص فى الدستور مانع لتنفيذه أو معلق له إلى الوقت الذى ينظره فيه البرلمان فأحكامه لا يمكن تعطيلها إلا بقانون آخر ينسخها ومادامت موجودة فلا بد من تطبيقها على المتهمين ، كما أن المادة (١٥١) سالفة الذكر لم تكن مخالفة لأحكام الدستور لأن حرية الرأى المكفولة بالدستور يجب أن تكون فى حدود القانون كما نصت المادة ١٤ من الدستور [١] » .

فاذا نظرنا إلى هذا القول ، أى إلى مضمون هذين الحكمين (حكم النقض وحكم محكمة الجنايات) لوجدنا أن المحكمة لم ترفض بحث دستورية القانون أساسا ، وإنما بحثته ولكنها بمحض الصدفة تبينت أن القانون موافق للدستور فطبقته . فبحث المحكمة عما إذا كان القانون مخالفاً أو غير مخالف للدستور يعتبر فى نظرنا أخذاً بحق القضاء فى فحص دستورية القوانين وذلك بصرف النظر عن نتيجة هذا البحث

وزيادة فى إيضاح رأينا نذكر الغرض التالى :

إذا رفعت دعوى بدين على شخص مقيم بالقاهرة أمام محكمة اسيوط فدفع هذا القاهرى امام المحكمة بعدم الاختصاص فبماذا تقضى المحكمة؟

طبعاً يجب أن تفصل أولا فى موضوع إختصاصها بهذه القضية ، فان ثبت لها الاختصاص سارت فى إثبات موضوع الدعوى ، وهنا قد ينتهى بحثها بادانة القاهرى أو ببراءته . فان أصدرت حكما فى الموضوع بالإدانة كان معنى ذلك أنها قررت اختصاصها بالقضية ، ولن يغير من هذا المعنى صدور الحكم مثلا بالبراءة من الدين لسقوطه بمضى المدة ، لأن هذا يتضمن ايضا

---

(١) المجموعة الرسمية — السنة السابعة والعشرون — رقم ٦٣ ص ٩٦ — ٩٩

الحكم باختصاص المحكمة بنظر الدعوى . أما لو كانت المحكمة تعتقد عدم اختصاصها بنظرها لوجب عليها الحكم بعدم الاختصاص دون الحكم بالدين ولا بسقوطه

هذا الحكم يشبه فى اعتقادنا تماما حكم المحكمة — عند الطعن فى دستورية قانون ما — أن هذا القانون موافق للدستور أو مخالف له . فهو يتضمن اقرار المحكمة اولا باختصاصها فى فحص دستورية القانون ، وبأنها إن كانت قد طبقت القانون فإن ذلك يرجع فقط إلى ماثبت لها بعد البحث من موافقة هذا القانون الدستور بطريق الصدفة . ومعنى ذلك أنها كانت تمتنع عن تطبيقه لو ثبت لها عدم دستوريته . ولو كانت المحكمة تعتقد ألا حق لها فى فحص دستورية القوانين لكفت نفسها مؤونة هذا التفصيل ولقضت بعدم اختصاصها دون بحث ما إذا كان القانون موافقاً فعلا للدستور أو مخالفاً له .

ومما يؤكد صحة رأينا هذا أن القاعدة فى قانون المرافعات أن حكم المحكمة فى موضوع الدعوى بالبراءة أو بالادانة فى مثل الفرض الذى ذكرناه يعتبر - رغم الدفع بعدم اختصاصها بالدعوى - متضمنا الحكم باختصاصها ويباح تبعا لذلك الطعن فى الحكم الصادر من المحكمة فى هذه الحالة بالنسبة لمسألة الاختصاص هذه ولو كان الحكم فى موضوع الدعوى غير قابل للطعن . وبذلك يكون الطعن فى هذه الحالة قاصراً فقط على مسألة الاختصاص وتكون مهمة محكمة الاستئناف منحصرة فى هذه المسألة وحدها دون جواز التصدى لموضوع الدعوى ذاته إذا كان هذا الموضوع بحسب قيمته لايجوز الطعن فيه بالاستئناف .

نستنتج مما سبق عن يقين أن محكمة النقض والإبرام فى حكمها الصادر بتاريخ ٤ يناير سنة ١٩٢٦ قد أقرت ماذهبت اليه محكمة جنايات الأسكندرية

من حق القضاء المصرى فى فحص دستورية القوانين (١) .

---

(١) راجع أيضا حكم محكمة تلا الجزئية الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٢٦ [المحاماة السنة السادسة ص ٣٤٦ ومابعدها] وقد جاء فى حيثيات هذا الحكم :

« انفق علماء القوانين الدستورية حتى الذين مذهبهم أن للمحاكم حق البحث فى دستورية القوانين كالعلامة هوريو وبورجار وغيرهما ممن ذكرهم العلامة دوجى عميد كلية الحقوق فى كتابه على القانون الدستورى جزء ثالث ص ٦٧٢ وماقبلها ومابعدها إذ قال العلامة الاخير عن زملائه المذكورين أنهم مع اعترافهم بحق المحاكم فى تقدير دستورية القوانين لايخولونها حق إلغاء هذه القوانين غير الدستورية عملا بنظرية فصل السلطات ، بل كل ما للمحاكم هو أن تمتنع عن تنفيذ قانون لعدم دستوريته وبدون أن يغير ذلك من قيام القانون المذكور واحتمال أن تحكم محاكم أخرى بدستوريته

« وحيث أن قانون الانتخاب ليس هو المطلوب تطبيقه فى هذه القضية إذ لايحاكم العمد على مخالفة قانون الانتخاب بل لمخالفتهم لامر صادر من وزارة الداخليه وهو المنشور نمرة ١ انتخاب الواجب عليهم طاعته فى تأدية وظيفتهم طبقا للائحه العمد فلا محل إذن للبحث فى دستورية قانون الانتخاب الصادر فى ٨ ديسمبر سنه ١٩٢٥ إذ لايصح للعمد بصفتهم موظفين التردد فى تنفيد الاوامر الصادرة من رؤسائهم بغير أن تكون مستندة إلى قانون دستورى وعليه يكون السببان المذكوران ليسا بمسوغين شرعيين للامتناع عن استلام دفاتر الانتخابات طبقا للمنشور نمرة ١ انتخاب »

ولقد لاحظ الدكتور صبرى انه « لا شك أن المحكمه أخطأت فى فهم معنى حقها فى رقابة دستورية القوانين لأن معناه أن القانون الاساسى هو القانون الاعلى الواجب الاحترام والتطبيق إذا ما تعارض معه القانون العادى ، وعلى ذلك فاذا كان امتناع العمد عن تنفيد أمر ادارى صادر اليهم بناء على قانون الانتخاب المتعارض مع الدستور فان هذا الامتناع يكون مشروعا ولا عقاب عليه . لان هذا الامر الادارى الصادر بالمنشور رقم ١ لايعدو كونه أمرا إداريا يجب أن يصدر فى حدود القانون وقد صدر فعلا فى حدود قانون الانتخاب فاذا كان قانون الانتخاب غير دستورى فان الامر الصادر إلى العمد هو بطبيعته أمر لاقيمه قانونية له ولهم الحق فى الامتناع عن تنفيذه واحترامه

«فالمحكمة بحكمها السالف الذكر قد تعارضت مع قولها بحقها فى نظر دستورية القوانين لأنها حكمت على العمد بغرامة لمخالفتهم التعليمات الصادرة اليهم مع أنها لو نظرت فى دستورية قانون الانتخاب لحكمت بعدم دستوريته لعدم صدوره فى حدود المادة ٤١ من الدستور ولتلا ذلك الحكم ببراءة العمد لاتغريمهم

«وغريب أن تلجأ المحكمة الى توقيع العقاب على مخالفة العمد لمنشور إدارى صادر طبقا لقانون الانتخاب رغم دفع العمد بعدم دستورية القانون ومطالبتهم المحكمه ببحث ذلك ورغم تقريرها بأن من حقها النظر فى دستوريته التى لم تنظر فيها مكتفيه بالنظر فى واجب العمد المنصوص عنه فى لائحتهم وهى بذلك وضعت اللائحة فوق الدستور »

ولقد صدر حكم حديث بتاريخ أول يونية سنة ١٩٤١ من محكمة مصر الكلية تعرض لهذا الحق مرة أخرى ، فأقره بصراحة قاطعة وذلك رغم الحكم بدستورية القانون الذى كان موضع الطعن - وإننا لنثبت هذا الحكم لاهميته — وهو لم ينشر بعد - راجين أن يكون فاصلا فى الاقناع بأن قضاءنا قد سار على استعمال حقه فى فحص دستورية القوانين . قالت المحكمة فى هذا الحكم :

« ... وحيث أن المدعى يزعم أن المرسوم بقانون رقم ١٩ سنة ١٩٢٩ والمرسوم بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٣١ غير دستوريين لمخالفتهما للمادة السابعة من الدستور . . . .

« وحيث أن الحاضر عن المدعى عليه دفع بعدم إختصاص هذه المحكمة بنظر الدى بشطريها لأنها لاتملك البحث فى دستورية أو عدم دستورية القوانين . . . .

« وحيث أن الآراء تضاربت فيما إذا كان للمحاكم الحق فى بحث دستورية القوانين أو أنها ممنوعة من ذلك . والقائلون بالمنع يزعمون أن الإباحة تخل بنظرية فصل السلطات إذ أنها تجعل السلطة القضائية مهيمنة على السلطة التشريعية ورقيبة على أعمالها ، ويستندون فى تدعيم رأيهم هذا على المادة الخامسة عشرة من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية التى تمنع المحاكم من تأويل الأوامر الأدارية أو إيقاف تنفيذها .

= ولكننا نعتقد صحة ماذهبت اليه المحكمة فى هذا المقام وذلك لأنه من المعروف أن قاعدة التبعية الادارية la hierarchieadministrative توجب على المرؤوس فى النظام المركزى اطاعة أوامر رئيسه دون الاحتجاج عليها بمخالفتها للقانون أو للدستور ودون إمكان المرؤوس الطعن فى هذه الاوامر أمام القضاء . وفى هذا تختلف التبعية الادارية هذه عن « الرقابة الادارية المسماة » الوصاية الادارية La tutelle administratiue المأخوذ بها فى الظام اللامركزى (La décentralisation)

« وحيث أن النظام الدستورى المصرى يقوم على مبدأ فصل السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية عن بعضها واستقلال كل منها عن الأخرى . فلكل واحدة منها تمام السيادة فى حدود اختصاصها إلا أنها جميعا مقيدة بالدستور الذى أوجدها ومنه تستمد سلطانها وليس لها أن تخرج عليه أو أن تعارضه طبقا للمادة الثالثة والعشرين التى تنص على أن « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور » فاذا اعتدت السلطة التشريعية على احكامه فليس لها أن تجبر السلطة القضائية على الاشتراك معها فى هذا الاعتداء مادامت هذه بدورها مستقلة فى حدود اختصاصها . والقاضى مختص بإيجاد الحل القانونى للمنازعات المطروحة عليه وهو مقيد فى حكمه بقوانين البلاد العادية كما أنه مقيد أيضا بالقانون الأساسى للدولة وهو أسمى القوانين جميعها ، فاذا ماتعارض القانون العادى مع الدستور فواجب القاضى فى هذه الحالة يقضى عليه بترجيح النص الدستورى على القانون العادى ، وتطبيق الأول وإهمال الثانى . ولا يخرج بذلك عن اختصاصه فهو لا يلغى القانون وإنما يطبق القانون إلا على الواجب التطبيق ثم لا يفتات على السلطة التشريعية وانما يقوم بوظيفته القانونية التى تتطلب منه أن يبين القانون الواجب التطبيق فى النزاع المطروح أمامه (يراجع كتاب القانون الدستورى للدكتور السيد صبرى ص ٦٦٠ و ٦٧٧) ويتبين مما تقدم أن مبدأ فصل السلطات لا يمنع المحاكم من بحث دستورية القوانين بل وربما كان الأخذ بهذا الرأى نتيجة حتمية وطبيعية ومنطقية (كما قال برتلمى بحق) لمبدأ فصل السلطات إذ يستحيل على السلطة القضائية أن تحافظ على استقلالها إلا إذا اقتنعت بأن القانون الذى ستطبقه هو قانون صحيح ومستوف لشرائط القانون الدستورى ، وهى بذلك الموئل الأكبر لضمان الحريات الشخصية (تراجع رسالة الأنظمة الدستورية والادارية والقضائية المقارنة

الدكتورين ذهنى بك ووايت ابراهيم ص ٢٧).

« وحيث أن المادة الخامسة عشرة من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية لا تصلح أساساً لتدعيم الرأى القائل بمنع المحاكم من الفصل فى دستورية القوانين ، لأن هذه المادة ، تبيح للمحاكم البحث فى مشروعية الأوامر الادارية ، فهى تبيح لها بطريق القياس هذا الحق بالنسبة لدستورية القوانين وهى على كل حال خالية من أى نص يمنع المحاكم من استعمال هذا الحق الأخير ، وكل ما فيها أنها تحظر على المحاكم تأويل الأوامر الادارية ، أو إيقاف تنفيذها ، ولكنها فى الوقت نفسه تخولها السلطة فى تعويض المضرور من تنفيذ هذه الأعمال المخالفة للقانون . وقد اتجهت المحاكم إلى التحلل من هذا الحظر فقضت محكمة مصر المستعجلة بتاريخ ٨ ديسمبر سنة ١٩٣٨ فى قضية مزرعة الجبل الأصفر (مجلة المحاماة ن ١٩ ص ٥٧) أن العمل الادارى الذى تشوبه شائبة من إحدى نواحيه القانونية هو الذى يستفيد وحده من الحصانة الادارية المقررة له بالمادة الخامسة عشرة من لائحة ترتيب المحاكم فلا يقبل نقدا قضائيا ، ولا يؤول معناه ، أو يوقف تنفيذه بطريق مباشر أو غير مباشر ، أما العمل الادارى غير الحقيقى أى العمل الاستبدادى والمخالف للقانون ، ولم يلاحظ فيه شرط من شروطه ، فانه يخرج فى هذه الحالة عن حظيرة الأعمال الادارية وهو عمل باطل ، لا تحميه مطلقا الحصانة الادارية وتسرى عليه أصول القانون من الوجهة العامة ، فيجوز الغاؤه أو إيقاف تنفيذه ، واستخدام الوسائل القانونية المعروفة لتعطيله ، كحالة ما إذا كان قد جاء مخالفا للقانون مخالفة صارخة فى جميع نواحيه ، نصاً وغرضا ، جاز للفرد المضار الالتجاء إلى المحاكم القضائية فى هذه الحالة للحكم بالغاء العمل الادارى باعتباره تعديا والحيلولة دون نفاذه والحظر المشار اليه قاصر على الأوامر الادارية لأسباب تتصل بحسن سير الادارة الحكومية ، فلا يتعداها إلى

القوانين لعدم النص ولانعدام المقتضى . وللمحاكم — إذا اقتنعت من بحثها بعدم دستورية أى قانون ، أن لا تتقيد به ، وأن تطبق النص الدستورى دونه ، وليس فى القوانين مايحول بينه وبين استعمال هذا الحق .

« وحيث أنه يستخلص مما تقدم أن للمحاكم مطلق الحرية فى بحث دستورية القانون المطلوب منها تطبيقه ، وإذا اقتنعت بمخالفته لأحكام الدستور شكلا وموضوعا ، فلها أن تمتنع عن تطبيقه على النزاع المطروح أمامها (يراجع فى ذلك البحث القيم الذى عمله الدكتور السيد صبرى فى كتابه « مبادىء القانون الدستورى » ص ٦٦٣ وما بعدها) .

« وحيث أنه فيما يختص بالموضوع فالمدعى .... غير محق فى شكواه .... لأن حق الحكومة فى تحديد الجنسية المصرية لانزاع فيه ، وهى تستمده من المادة الثانية من الدستور ، وبناء عليها عمل قانون الجنسية ..... فالقانون فى جملته لاشك فى دستوريته ..... »

« فلهذه الأسباب :

« حكمت المحكمة حضوريا برفض الدفع وباختصاصها بنظر الدعوى ، وفى موضوعها برفضها وبالزام المدعى بمصاريفها ... [1] » .

بعد ذلك لانخالنا فى حاجة إلى دليل على أن القضاء فى مصر قدأبدى رأيه

---

(١) حصلنا على هذا الحكم الذى لم ينشر بعد من مكتب حضرة الأستاذ زكى عريبى المحامى والذى ولى الدفاع عن حق المحاكم فى فحص دستورية القوانين فى هذه القضية . وانا لنشكر لحضرته تفضله هذا

ويلاحظ أن القضاء المختلط وفقهه فى مصر يؤيدان كذلك حق المحاكم فى فحص دستورية القوانين [راجع حكم محكمة النقض الجنائى المختلط الصادر فى ١٩ فبراير سنة ١٩٣٤ جريدة المحاكم المختلطة العدد ١٧١٩ لسنة ١٩٣٤ ص ٥و٦ — وراجع ذهنى بك ووايت ابراهيم - الرسالة الثانية - ص ٢٩ و ٣٠ ومحاضرة المستر برنتون السابق ذكرها وراجع كذلك رساله الدكتور شكرى نجيب عن « الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين » - باريس - سنة ١٩٢٩]

صراحة بأن له الحق فى فحص دستورية القوانين ؛ ولاشك عندنا فى أن قضاءنا قد أثبت أهليته لتولى حراسة دستورية القوانين ، تلك المهمة التى قال Esmein بصددها : « أنه لتخويل المحاكم الحكم بعدم دستورية القانون يجب أن يبلغ القضاء منزلة من النزاهة والكفاءة والحكمة وحسن التصرف كتلك المنزلة الرفيعة التى بلغها القضاء فى أمريكا وانكلترا [١] ».

الخلاصة إذا أن للقضاء المصرى حق فحص دستورية القوانين . وهذا مايقره فى مصر بصفة عامة الفقه والقضاء كلاهما .

مخالفة حكم دستورى غير مكتوب : ولكن هل يقتصر هذا الحق على حالة مخالفة القانون لنص مكتوب فى الدستور أم يشمل حالة مخالفته لنص عرفى ، أو لمبدأ عام مستقر فى الضمير الانسانى ويعلو على الدساتير المكتوبة نفسها ؟

لقد ذهب العميد هوريو إلى جواز الطعن بعدم دستورية القانون إذا كان مخالفاً لمبدأ من المبادىء اللازمة لحياة الدولة كالقانون الذى يصدر مثلا مقرراً شرعية أضراب الموظفين . فمثل هذا القانون إنما يخالف مبدأ أساسيا فى حياة الدولة وكيانها [٢] . وهذا ما أقره العميد دوجى كذلك ، بحجة أن عدم الدستورية ينصرف الى كل عيب يعيب القانون سواء كان ذلك بمخالفته لقاعدة دستورية مسطورة او لواجب التزم به البرلمان بحكم الدستور أو لحق أعلى يعتبر فوق الدستور نفسه كمبدأ مساواة الأفراد أمام الضرائب مثلا مما لم ينص عليه الدستور الفرنسى [٣]

---

(١) اسمان — الجزء الاول — ص ٦٣٦ والرسالة الثانية لذهنى بك والاستاذ وايت ص ٢٩

(٢) راجع عبد السلام ذهنى بك ووايت ابراهيم المرجع السابق ـ الرسالة الثانية ـ ص ٢٤

(٣) المرجع السابق ص ٢٦

فحص دستورية اللوائح : لاشك فى حق المحاكم فى فحص قانونية هذه اللوائح كما قلنا للتأكد من موافقتها للقوانين ولكن ما الحكم إذا طعن بعدم موافقتها للدستور نفسه ؟؟ نرى أن حق القضاء فى فحص هذا الطعن أوضح منه فى فحص قانونيتها لأن اللائحة واحدة فى الحالتين والقانون الذى خالفته قانون عادى فى الحالة الأولى دستورى سام فى الحالة الثانية .

فى العراق : لقد نص المشرع العراقى على الاعتراف بحق فحص دستورية القوانين لمحكمة خاصة هى المحكمة العليا ويكون حكمها مبطلا للقانون المخالف للدستور . وهذا يجب الا ينفى فى اعتقادنا حق المحاكم العادية فى الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستورى فى القضية المعروضة عليها بالذات دون الحكم ببطلانه وإلى أن تصدر المحكمة العليا رأيها الملزم المحاكم كلها بصدده، ولعل هذا الحق هو الذى سيحمل الدولة على تحريك فحص دستورية القوانين امام المحكمة العليا حيث لايستطيع الافراد ذلك . وكذلك الشأن بالنسبة لفحص دستورية اللوائح التى تسمى بالعراق « أنظمة » أما تفسير الأنظمة فقد سبق أن عرفنا أنه من اختصاص ديوان خاص يسمى ديوان التفسير . وهذا كله قد نصت عليه المواد من ٨١ إلى ٨٧ [1] .

---

(١) تنص هذه المواد العراقية على مايلى :

م ٨١ — « تؤلف محكمة عليا لمحاكمة الوزراء وأعضاء مجلس الأمة ... وللبت بالامور المتعلقة بتفسير القوانين وموافقتها للقانون الاساسى »

م ٨٢ — اذا اقتضى .... تجتمع المحكمة العليا بارادة ملكية (إذا ليس للافراد حق الطعن أمامها وهذا نقص فى نظام هذه المحكمة) وتؤلف المحكمة من ثمانية أعضاء عدا الرئيس ينتخبهم مجلس الاعيان أربعة من بين أعضائه وأربعة من كبار الحكام (أى كبار القضاء . ومعنى ذلك مستشارو محكمة النقض والابرام المسماه فى العراق محكمة التمييز ومن فى درجتهم) وتنعقد برئاسة رئيس مجلس الاعيان ، واذا لم يتمكن الرئيس من الحضور يترأس جلسة المحكمة نائبه ،

أحكام الدستور المصرى

ندرس تحت هذا العنوان :

أولا — الدولة المصرية : أركانها ونوعها وأحكام متفرقة .

ثانيا — الحكومة المصرية . شكلها الملكى النيابى البرلمانى .

ثالثا — حقوق الافراد .

= م ٨٣ — اذا وجب البت فى أمر يتعلق بتفسير أحكام هذا القانون أو فى ما اذا كان أحد القوانين أو الانظمة المرعية يخالف أحكام هذا القانون الاساسى تجتمع المحكمة العليا بارادة ملكية تصدر بموافقة مجلس الوزراء (تشكل المحكمة وتنصب بمقتضى ماجاء فى المادة السابقة بمقتضى نص الارادة الملكية التي تصدر بانعقادها ،

م ٨٤ — « اذا اقتضى تفسير القوانين أو الانظمة فى غير الاحوال المبينة فى المادة السابقة بناء على طلب الوزير المختص يؤلف ديوان خاص برئاسة رئيس محكمة التمييز المدنية ينتخب أعضاؤه ثلاثة من بين حكام التمييز وثلاثة من كبار موظفى الادارة وفقا لقانون خاص ،

م ٨٥ — « يجب أن تحسم الدعاوى التى تنظر فيها المحكمة العليا وفقا للقانون وبأكثرية ثلثى المحكمة وقراراتها ليست تابعة للاستئناف أو التمييز (أى النقض) .. ،

م ٨٦ — كل قرار يصدر من المحكمة العليا مبينا مخالفة أحد القوانين أو بعض أحكامه لأحكام هذا القانون الاساسى يجب أن يصدر بأكثرية ثلثى آراء المحكمة ، واذا صدر قرار من هذا القبيل يكون ذلك القانون أو القسم المخالف منه لهذا القانون الاساسى ملغيا من الاصل ،

م ٨٧ — « وتكون القرارات الصادرة من المحكمة العليا فى الامور المبينة فى المادة الـ (٨٣) (باستثناء ماجاء منها فى المادة الـ ٨٦) والصادرة من الديوان الخاص ... بأكثرية آراء المحكمة والديوان ويجب تطبيقها فى جميع المحاكم ودوائر الحكومة ،

[راجع محاضراتنا فى القانون الدستورى لطلبة السنة الاولى بكلية الحقوق العراقية ـ وكذلك محاضراتنا فى القانون الادارى لطلبة السنة الثانية بالكلية المذكورة ـ طبع بغداد ١٩٣٩ — ١٩٤٠]

أولا

الدولة المصرية

أركانها :

عرفنا أن للدولة أركانا خمسة هى السكان والاقليم والشخصية المعنوية والنظام والاستقلال السياسى . وإنما يجب فوق هذه الاركان الخمسة لكى يتوفر للدولة كيانها الخارجى أن تتمتع بركن السيادة الخارجية . أما ركن الشخصية المعنوية وركن النظام فلا يثيران اهمية خاصة هنا ، ولذلك ندرس على التعاقب :

١ — ركن السكان:
٢ — « الأقليم .
٣ — « الاستقلال السياسى .
٤ — « السيادة الخارجية .

١ — السكان : تشمل الدولة المصرية حسب التعداد ، المعمول سنة ١٩٣٧ ١٥,٩٣٢,٦٩٤ من السكان ، وبلغ عدد المصريين منهم ١٥,٧٣٦,١٧٩ نسمة (١) .

---

(١) يلاحظ أن الباب العالى كان قد أصدر فى سنة ١٨٦٩ قانوناللجنسية على غرار القوانين الاوربية ففصل بين الدين والجنسية بعد أن كان الاسلام من قبل دينا وجنسية . فشملت المصريين صفة الجنسية العثمانية وفقا لهذا القانون ولكن مركز مصر الخاص واستقلالها الداخلى جعلا ابناءها يتمتعون بصفة خاصة تميزهم عن سائر الرعايا العثمانيين . هذه الصفة هى « الرعوية المصرية » أو الرعوية المحلية (sujets locaux) ولما أريد تحديد من لهم حق الانتخاب فى مصر سنة ١٩٠٠ صدر أمر عال حدد هؤلاء المصريين الرعايا المحليين egyptiens sujets locaux ومثل ذلك أيضا الدكريتو الذى صدر فى ٢٤ يولية سنة ١٩٠١ بتحديد من لهم حق التوظف فى مصر . ويلاحظ أن المشرع المصرى قد رجع مرارا فى شأن الجنسية المصرية الى قانون سنة ١٩٠٠ السابق . ويلاحظ أن الرعوية المحلية هذه صفة خاصة بالمصري داخل مصر لاتتبعه الى الخارج بل هو فى الخارج عثمانى الجنسية . =

ولقد كان المصريون يعتبرون عثمانيين أيام تبعية مصر لتركيا ، ولكنهم كانوا يتمتعون فقط بالرعوية المصرية . واستمر ذلك إلى حين انفصالها عنها فى ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ بعد قيام الحرب الماضية [١] . ولم يصدر بعد ذلك قانون محدد للجنسية المصرية حتى صدر الدستور فى سنة ١٩٢٣ وقد أشار إلى الجنسية هذه فى مادته الثانية بقوله : « الجنسيه المصرية يحددها القانون » ولكن هذا القانون لم يصدر نافذاً إلا فى فبراير سنة ١٩٢٨ ولذلك اضطر قانون الانتخاب الصادر سنة ١٩٢٣ إلى الرجوع إلى الأمر العالى الخاص بذلك والصادر سنة ١٩٠٠[١]

= أما منذ ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ أى تاريخ انفصال مصر عن تركيا بسبب الحرب فقد تغير الوضع وكان يجب صدور قانون بالجنسية المصرية ولكنه لم يصدر وقررت المحاكم المختلطة بعد تردد تطبيق قانون الجنسية العثمانى القديم باعتباره جزءا من القوانين المصرية يسرى العمل به الى حين صدور قانون جديد وقد استمرت البلاد فى انتظار صدور هذا القانون حتى بعد اعلان الاستقلال فى سنة ١٩٢٢ . بل وبعد اعتراف تركيا بهذا الاستقلال فى معاهدة لوزان سنة ١٩٢٤ . واستمر هذا الاهمال التشريعى حتى مايو سنة ١٩٢٦ — ربما لاعتبارات سياسية وبسبب الامتيازات الاجنبية — ففى هذا التاريخ صدر أول قانون كامل منظم للجنسية المصرية التى تم انفصالها عن الجنسيه العثمانيه منذ ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ . ولكن هذا القانون لم يطبق بالمرة حيث أثار احتجاج جهات سياسيه مختلفه وبذلك ظل قانون سنه ١٩٠٠ قائما حتى صدور قانون الجنسيه الأخير فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٢٩ والذى رجع كذلك الى الأمر العالى الصادر سنه ١٩٠٠ فى كثير من الأمور ،

ويلاحظ أنه قبل صدور هذا القانون كانت مصر قد أجرت عدة اتفاقات بهذا الشأن مع بعض الدول من ذلك اتفاق ١٤ ابريل سنه ١٩٢٣ مع ايطاليا بشأن جنسيه اللوبيين المقيمين فى مصر واتفاق ١٤ و١٦ مارس سنة ١٩٢٥ مع فرنسا بشأن جنسيه السوريين واللبنانيين بمصر والاتفاق معها فى ٢٥ مارس سنه ١٩٢٤ بخصوص جنسية المراكشين .

(١) يرجع فى تفصيل مسائل الجنسيه الى المؤلفات الموضوعة فى القانون الدولى الخاص ونخص منها بالذكر مؤلف الدكتور حامد زكي فى « القانون الدولى الخاص المصرى » الطبعة الثانية .

ويلاحظ على موضع المادة الثانية من الدستور المصرى وتشاركها فى ذلك المادة ٥ من الدستور العراقى أن مسألة الجنسية ليست من حقوق الشعوب أى حقوق الأفراد الخاصة بالحرية والمساواة. ولذلك كان يجمل بالمشرع ذكر النص المتعلق بها فى الباب الخاص بالدولة وأركانها لا فى باب «حقوق المصريين وواجباتهم» كما فعل الدستور المصرى ولا فى باب «حقوق الشعب» كما نص الدستور العراقى[١]

(٢) ركن الاقليم المحدد: يجب أن يكون للدولة اقليم محدد، بل ان هذا هو أحد الشروط التى اشترطت للاشتراك فى عصبة الأمم(«أن تكون لها (اى الدولة) حدود معينة»).ولعلنا نذكر ما قيل من المصادر الايطالية أيام الحرب الحبشية عن عدم توفر هذا الشرط فى الحبشة وبالتالى أنكار حقها فى عضوية العصبة والجلوس بها.

ويلاحظ أنه لما ولى محمد على عرش مصر وراثيا على إثر معاهدة لندرة سنة ١٨٤٠ كما عرفنا، بعث اليه السلطان التركى بفرمان فى يونية سنة ١٨٤١ جاء فيه «ولذلك صممنا على تثبيتكم فى الحكومة المصرية المبينة حدودها فى الخريطة المرسومة لكم من لدن صدرنا الأعظم» ولكن هذه الخريطة لم يعثر عليها لا فى مصر ولا فى الآستانة عندما أثير نزاع على الحدود الشرقية بين مصر وتركيا. ولقد انتهى هذا النزاع عندما أثير للمرة الثانية سنة ١٩٠٦ بمعاهدة «رفح» التى وقعها المندوبون المصريون والأتراك والتى فصلت حد مصر الشرقى الأعلى من ناحية طور سينا تفصيلا دقيقا وبينت سيره واعوجاجه ما بين «رأس طابا» (الكائنة على الساحل الغربى لخليج العقبة) و«رفح»[٢].وإلى جنوب هذا

(١) مذكرات الدكتور زهير جرانة فى القانون الدستورى العراقى — بغداد سنه ١٩٣٦.

(٢) الأستاذ محمود سليمان غنام — المعاهدة المصرية الانجليزية — القاهرة سنه ١٩٣٦ — ص ٦٣ — ٦٨.

الخط يحد مصر من الشرق البحر الأحمر لغاية « بيرشلاتين » جنوبا . وحد مصر الجنوبى خط عرض ٢٢ شمالا الذى يربط مصر بالسودان .

أما حدود مصر الغربية فقد ظلت على ما هى عليه (خط زوال ٢٥ شرقا) حتى أمضت الحكومة المصرية فى عهد وزارة زيور باشا (فى ٦ ديسمبر سنة ١٩٢٥) اتفاقا مع الحكومة الايطالية على تعيين الحدود الغربية كان من مقتضاه ضم واحة جغبوب مع اراض اخرى إلى الأملاك الايطالية مما كانت تدعى ايطاليا حقها فى ملكيته . ولقد جاءت الحرب الحاضرة فكشفت القناع عن هذه الغلطة الهائلة التى أدت إلى فقد واحة جغبوب ذات المركز الحربى الخاص القائم على الحدود الغربية للبلاد .

أما من الشمال فيحد مصر البحر الأبيض المتوسط من « رفح » شرقا إلى « رأس السلوم » غربا (٢٤٠٠ ك.م تقريبا) ويدخل ضمن الاقليم المصرى طبعا البحر الاقليمى الممتد على سواحله سواء فى البحر الأبيض المتوسط أو فى البحر الأحمر وذلك وفقا للقواعد المقررة فى القانون الدولى العام . هذا هو اقليم مصر إلى جانب إدارتها المشتركة للسودان تلك الادارة التى لا تمس السيادة عليه مطلقاً . وداخل الحدود السابق ذكرها تبلغ مساحة مصر حوالى مليون كيلو متر مربع

(٣) **ركن الاستقلال السياسى** : المقصود هنا بالاستقلال السياسى l'independance هو الوحدة السياسية l'unité politique أى قيام الدولة بذاتها غير مندمجة فى وحدة سياسية أخرى أو تابعة لها كما هو الحال فى الدول التابعة أو الدويلات الداخلة فى تكون الدولة المتحدة اتحادا مركزيا L' Etat fédéral . ولقد تحقق استقلال مصر عن تركيا بانفصالها عنها منذ ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ انفصالا اعترفت به تركيا فيما بعد فى معاهدة لوزان سنة

١٩٢٤ [١]. على هذا النحو كونت مصر وحدة سياسية قائمة بذاتها ولكن فرضت عليها انجلترا حمايتها حتى سنة ١٩٢٢ وبذلك لم تمكنها بعد تحقق ركن انفصالها عن تركيا من التمتع بركن السيادة الخارجية كما سنرى.

(٤) ركن السيادة الخارجية : La Souveraineté extérieure ou internationale. نص على هذا الركن تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ولكن مع تحفظات كادت تخفي معالمه. فقد اعترف التصريح بأن « مصر دولة مستقلة ذات سيادة » وأن « الحماية البريطانية على مصر قد انتهت » ولقد ذكرنا أن معنى هذه السيادة الخارجية هو اعتراف العائلة الدولية للدولة الناشئة بحقها في التصرف باسم الأمة مع الأشخاص الدولية الاخرى وفي تبادل التمثيل السياسي. أما اعتراف الدول بمصر كدولة مستقلة فقد انهال على أثر اعلان تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢، كما نص هذا التصريح على حق مصر في التمثيل السياسي حيث قال :

« ليس ثمة ما يمنع منذ الآن من إعادة منصب وزير الخارجية والعمل لتحقيق التمثيل السياسي والقنصلي لمصر »

هذه المظاهر التي ثبتت لمصر سنة ١٩٢٢ فحققت لها السيادة الخارجية قد شوهتها في الواقع التحفظات الأربعة التي تضمنها التصريح المذكور والتي جاءت في تفصيلاتها متضمنة إشرافا خاصا أبريطانيا على التمثيل السياسي المصري والقنصلي، كما وضعت ممثل انجلترا بمصر في مركز خاص وظل يلقب باسم « المندوب السامي » كما كان الحال أيام الحماية. وبعد ذلك جاءت المادة الأولى من الدستور المصري مقررة « أن مصر دولة ذات سيادة وهي

---

(١) نص في هذه المعاهدة على الاثر الرجعي لاعتراف تركيا باستقلال مصر حيث قيل :

« يبتدىء تنازل تركيا عن كل مالها من الحقوق والمزايا على مصر والسودان من اليوم الخامس من نوفمبر سنه ١٩١٤ »

جرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه ...» (١)

ولقد سويت هذه التحفظات الأربعة بالمعاهدة المصرية الانكليزية المبرمة بقاعة لوكارنو بلندن فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ والتي نصت في مادتها الثالثة على ما يلي :

« تنوى مصر أن تطلب الانضمام إلى عضوية عصبة الأمم . وبما أن حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة تعترف أن مصر دولة مستقلة ذات سيادة فانها ستؤيد أى طلب تقدمه الحكومة المصرية لدخول عصبة الأمم بالشروط المنصوص عليها فى المادة الأولى من عهد العصبة » .

أما عن مركز ممثل بريطانيا في مصر ومركز ممثل مصر فى بريطانيا فقد نصت عليهما المادة الثانية من المعاهدة بقولها :

« يقوم من الان فصاعدا بتمثيل صاحب الجلالة ملك مصر لدى بلاط سان جيمس سفراء معتمدون بالطرق المرعية. ولمصر مطلق الحرية فى علاقاتها مع الدول الأجنبية » . وبذلك اصبح ممثل بريطانيا سفيرا وليس مندوبا ساميا وكذلك اصبح ممثل مصر سفيرا وليس وزيرا مفوضا . والقاعدة فى القانون الدولى العام أن يكون السفير فى أولى مراتب التمثيل السياسى بينما يكون الوزير المفوض فى المرتبة الثانية ولهذا أثره فقط فى إجراءات الاستقبال. ولكن اختص سفير انكلترا فى مصر بالأسبقية على غيره من السفراء الذين يعينون فى البلاط المصرى وذلك وفقا لما جاء فى المذكرة الملحقة بالمعاهدة

---

(١) تقابل حرفيا المادة الأولى من دستور سنة ١٩٣٠ الملغى . ويلاحظ أن الترجمة الفرنسية لعبارة « ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه » قد جاءت على النحو الآتى :

ses droits de Souveraineté sont indivisibles et inaliénables

[راجع « على هامش الدستور » — المرجع السابق — ص ١ و ٢]

حيث تقول « نظراً لأن حضرة صاحب الجلالة ملك بريطانيا العظمى .... سيكون أول ملك أجنبي يمثله فى مصر سفير، فان السفراء البريطانيين سيعتبرون ذوى أقدمية على باقى الممثلين السابقين المعتمدين لدى بلاط صاحب الجلالة ملك مصر وتكون محتويات هذه المذكرة خاضعة لاعادة النظر فى الوقت وبالشروط المنصوص عنها فى المادة السادسة عشرة من المعاهدة »

شكل الدولة المصرية :

لعله مما لا يحتاج إلى إيضاح أن الدولة المصرية دولة بسيطة Simple وليست مركبة Composé ثم هى دولة ذات سيادة على النحو الذى بيناه الآن بنص الدستور الذى جاء بعد الغاء الحماية البريطانية عليها سنة ١٩٢٢ وإن كان هناك رأى بأنها كانت دولة مستقلة ذات سيادة من الناحية النظرية منذ انفصالها عن تركيا فى ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ وذلك على اعتبار أن الحماية التى فرضتها انجلترا كانت حماية غير مشروعة وبالتالى لا يصح نظريا أن تغير من مركز مصر السياسى واستقلالها المشروع (١).

أحكام متفرقة :

الدين واللغة : يلاحظ بصدد بحثنا للدولة المصرية أن الدستور قد نص فى

---

(١) الاستاذ محمود سليمان غنام « المعاهدة المصرية الانجليزية » ١٩٣٦ — ص ٥٥ — ٥٩ ويلاحظ كذلك قرار أعضاء الجمعية التشريعية ، الذى أصدروه فى مارس سنة ١٩٢٠ والذى جاء فيه أن « تعتبر الحماية التى أعلنتها انجلترا من تلقاء نفسها على مصر عملا باطلا لاقيمة له من الوجهة القانونية ، وأن البلاد المصرية التى تشمل مصر والسودان مستقلة استقلالا تاما وفاقا لقواعد الحق والعدل والقانون وكل مظهر من مظاهر اعتداء القوة على هذا الاستقلال لا يؤثر فى وجوده من الوجهة القانونية ، وليس من شأنه الا ان يزيدنا تمسكا به »

المادة ١٤٩ على أن « الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية » (١) على أن هذا النص لا ينال مطلقا من حريات الأفراد المتصلة بالدين أو اللغة ، فلقد نص الدستور كما سنرى فيما بعد بالتفصل على المساواة بين المصريين « لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين » (م ٣) كما نصت المادة ١٢ على أن « حرية الاعتقاد مطلقة » . وضمنت المادة ١٣ حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد .

العاصمة :

نصت كذلك المادة ١٥٠ على أن « مدينة القاهرة قاعدة المملكة المصرية » . ويلاحظ هنا أن الدستور المصرى لم ينص على جواز اتخاذ غير القاهرة عاصمة عند الضرورة كما فعل الدستور العراقى عندما أجاز فى مادته الثالثة اتخاذ غير بغداد عاصمة عند الضرورة بناء على قانون . وهذا الحكم نرى امكان الأخذ به فى مصر بناء على حكم الضرورة ولو لم يرد نص صريح عليه .

العلم المصرى :

لم ينص الدستور المصرى على شكل العلم المصرى وأوضاعه على خلاف الدستور العراقى الذى نص على ذلك فى مادته الرابعة (٢) .

---

(١) أغلب الدساتير الاوروبية ينص على دين الدولة الرسمى وقليل جدا منها قد نص على الا دين للدولة كدستور استونيا (م ١١) [د على هامش الدستور ، هامش ص ٥٨٧]

(٢) تنص هذه المادة على مايلى :

« يكون العلم العراقى على الشكل والابعاد الآتية : طوله ضعف عرضه ويقسم أفقيا الى ثلاثة ألوان متساوية ومتوازية أعلاها الاسود فالابيض فالاخضر على أن يحتوى على شبه منحرف أحمر من جهة السارية تكون قاعدته العظمى مساوية لعرض العلم والقاعدة الصغرى مساوية لعرض اللون الابيض وارتفاعه ربع طول العلم ، وفى وسطه كوكبان أبيضان ذوا سبعة أضلاع يكونان على وضع عمودى يوازى السارية .

« أما أوضاع العلم وشعار الدولة وشاراتها وأوسمتها فتعين بقوانين خاصة »

القوة المسلحة : نصت على تلك القوة المواد ١٤٦ و ١٤٧ و ١٤٨ من الدستور وذلك كما يلى :

م ١٤٦ « قوات الجيش تقرر بقانون »

م ١٤٧ « يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من حقوق وما عليهم من الواجبات » .

م ١٤٨ « يبين القانون نظام هيئات البوليس وما لها من الاختصاصات »

ويلاحظ بصدد تدريب الجيش المصرى أن ملحق المادة الثانية من المعاهدة المصرية الانكليزية المبرمة سنة ١٩٣٦ قد نص على حرية مصر فى تقوية جيشها تحت إشراف بعثة عسكرية بريطانية (١)

السودان : عرفنا أن انجلترا قد جعلت « السودان » أحد الأمور الأربعة التى احتفظت بها فى تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢. ولقد جاء الدستور المصرى فى سنة ١٩٢٣ بنص فى المادة ١٥٩ قرر أن « تجرى أحكام هذا الدستور على المملكة المصرية بدون أن يخل ذلك مطلقا بما لمصر من الحقوق فى السودان » « Cette disposition ne porte aucune atteinte aux droits qu' à l'Egypte au Su dan» وقد جاء هذا النص بحرفه فى المادة ١٤٨ من دستور سنة ١٩٣٠ الملغى .

---

(١) لقد جاء فى المذكرة المصرية بهذا الصدد :

« نظرا لأن الحكومة المصرية ترغب فى استكمال تدريب الجيش المصرى بما فيه سلاح الطيران وتنوى لمصلحة المحالفة التى تم عقدها أن تختار المدربين الاجانب الذين قد ترى حاجة اليهم من بين الرعايا البريطانيين وحدهم ، فانها قد اعتزمت أن تنتفع بمشورة بعثة عسكرية بريطانية للمدة التى تراها ضرورية للغرض المذكور ونظراً للظروف التى هيأتها هذه المعاهدة سوف لا ترغب الحكومة المصرية بطبيعة الحال فى ايفاد أحد من قواتها المسلحة ليتلقى دراسته فى أى معهد أو وحدة من معاهد التدريب أو وحداته فى غير المملكة المتحدة، على أن لا يمنع ذلك الحكومة المصرية من أن توفد الى أى بلد آخر رجال الجيش الذين لا يتيسر قبولهم فى معاهد المملكة المتحدة ووحداتها »

وعلى هذا النحو ظلت مسألة السودان معلقة ، وكانت الصخرة التى تحطمت عليها مفاوضات النحاس — هندرسن سنة ١٩٣٠ بعد أن كانت وشيكة النجاح ثم انفق على هذه المسألة فى المعاهدة التى أبرمت سنة ١٩٣٦ (١) .

---

(١) نص على مسألة السودان فى المادة ١١ من المعاهدة المذكورة وفى ملحقها وفى المحضر الثانى المتفق عليه ، كما صدر بشأنها خطاب أيضا من « المندوب السامى » الى النحاس باشا . وإذا رجعنا الى المادة ١١ هذه نجدها تنص على مايلى : « (١) مع الاحتفاظ بحرية عقد اتفاقات جديدة فى المستقبل لتعديل اتفاقيتى ١٩ يناير و ١٠ يولية سنة ١٨٩٩ قد اتفق الطرفان المتعاقدان على أن إدارة السودان تستمر مستمدة من الاتفاقيتين المذكورتين . — ويواصل الحاكم العام بالنيابة عن كلا الطرفين المتعاقدين مباشرة السلطات المخولة له بمقتضى هاتين الاتفاقيتين . — والطرفان المتعاقدان متفقان على أن الغاية الأولى لادارتهما فى السودان يجب أن تكون رفاهية السودانيين . — وليس فى نصوص هذه المادة أى مساس بمسألة السيادة على السودان . — (٢) وبناء على ذلك تبقى سلطة تعيين الموظفين فى السودان وترقيتهم مخولة للحاكم العام الذى يختار المرشحين الصالحين من بين البريطانيين والمصريين عند التعيين فى الوظائف الجديدة التى لايتوافر لها سودانيون أكفاء . — (٣) يكون جنود بريطانيون وجنود مصريون تحت تصرف الحاكم العام للدفاع عن السودان فضلا عن الجنود السودانيين . — (٤) تكون الهجرة المصرية الى السودان خالية من كل قيد الافيما يتعلق بالصحة والنظام العام . — (٥) لايكون هناك تمييز فى السودان بين الرعايا البريطانيين وبين الوطنيين المصريين فى شئون التجارة والمهاجرة أو فى الملكية . — (٦) اتفق الطرفان المتعاقدان على الاحكام الواردة فى ملحق المادة فيما يتعلق بالطريقة التى تصير بها المعاهدات الدولية سارية فى السودان » .

[راجع « المعاهدة المصرية الانجليزية » للاستاذ محمود سليمان غنام — القاهرة ١٩٣٦ ص ٣٠٨ إلى ص ٣٤١] .

ثانيــاً

الحكومة المصرية

شكلها الملكى البرلمـــانى

لقد أخذ الدستور المصرى بشكل الحكومة الملكى النيابى البرلمانى . ولذلك نجد المادة الأولى من الدستور تقرر ما يلى «مصر دولة ذات سيادة... وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى» ثم جاءت نصوص الدستور مطبقة للنظام النيابى البرلمانى كما صدر الأمر الملكى رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢ المنظم لوراثة العرش . وبعد كل ذلك توج هذا التنظيم بنص المادة ١٥٦ على أن «...الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش ... لا يمكن اقتراح تنقيحها» .

ولما كنا قد سبقت لنا دراسة حكم هذه المادة الأخيرة [١] فاننا نتناول هنا تفصيلات هذا التنظيم الملكى النيابى البرلمانى الذى اختير شكلا للحكومة المصرية وذلك على النحو الآتى :

أولا — نظام وراثة العرش فى مصر .

ثانياً — النظام النيابى البرلمانى المصرى .

---

(١) راجع ص ٧٠ وما بعدها

أولا — نظام وراثة العرش

نصت المادة ٣٢ من الدستور على أن عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على .

« وتكون وراثة العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ أبريل سنة ١٩٢٢) » .

وبالرجوع إلى هذا الأمر الملكى يمكننا اجماله فيما يلى :

تكون وراثة العرش للذكور من أسرة محمد على دون الأناث أيا كانت طبقتهن ولا يؤول العرش لغير العصبات (م ٥) . ولا تكون للعاصب الذكر إلا إن كان مولوداً من زوجية شرعية ويشترط أن يكون عاقلا مسلما من أبوين مسلمين (م ٦) . والطريق الذى يتبع فى توارث العرش هو انتقاله من صاحبه إلى أكبر أبنائه ثم إلى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر وهكذا طبقة بعد طبقة . وإذا توفى أكبر الأبناء قبل أن ينتقل اليه الملك كانت الولاية لأكبر أبنائه ولو كان للمتوفى أخوة (م ٢) . وإذا لم يكن للملك عقب كانت الولاية لأكبر أخوته ، فان لم يكن للملك عقب ولا أخوة فيؤول الملك إلى أكبر أبناء أكبر اخوته ، فان لم يكن لأكبر إخوته ابن فالى أكبر أبناء إخوته الاخرين بحسب ترتيب سن الاخوة . فان لم يكن له أبناء إخوة كذلك فالى أكبر أبناء أبناء أكبر اخوته ، فان لم يكن لأكبر اخوته ابن ابن فالى أكبر أبناء أبناء إخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الأخوة ، فان لم يوجد له على قيد الحياة أبناء أبناء إخوة كذلك آل العرش إلى ذريتهم طبقة بعد طبقة على الترتيب وبالكيفية المعينتين بالمادة الثالثة من الأمر المذكور . تلك المادة التى قررت كذلك أنه إن لم يكن لمن له ولاية الملك عقب ولا إخوة ولا ذرية إخوة كذلك كانت الولاية إلى أعمامه وذريتهم على الترتيب وبالكيفية الواردين بالمادة ٣ التى نحن بصددها وذلك طبقة بعد طبقة .

فان لم يكن للملك أعمام ولا ذرية أعمام آل العرش إلى أعمام أبيه وذريتهم ثم إلى أعمام جـده وإن علا وذريتهم . وذلك على الترتيب السابق طبقة بعد طبقة .

ولقد نصت هذه المادة الثالثة كذلك على أن « الأخوة والأعمام المشار اليهم فى الفقرات المتقدمة هم الأخوة والأعمام الأشقاء أو لأب ، والذرية هى العقب الذكر من أبناء الذكور مهما كانت طبقتهم ، ويشترط فى كل الأحوال أن يولد الأبناء من زوجية شرعية » . ويلاحظ أن هذه المادة قد نصت فى فقرتها الأخيرة على استثناء الخديوى السابق عباس حلمى باشا وقررت ألا تثبت له ولاية الملك ، وهذا الحكم لا يتعداه إلى أبنائه وذريته بل تجرى فى حقهم أحكام هذا الأمر الملكى رقم ٢٥ لسنة ٩٢٢ .

فاذا آلت الولاية لوارث على هـذا النحو يعتبر أصلا ويستمر توارث العرش فى فروعه ثم أخوته وذريتهم ، ثم فى عمومته وذريتهم بحسب نفس القواعد السابقة . (م ٤) .

ويحرم الأمير وذريته من حقوقهم فى العرش وتنتقل الولاية إلى من يليه إذا تزوج بغير إذن الملك أو إذن من له الحق فى تولى سلطته (م ٧) ويحرم كذلك من العرش من صدر فى حقه حكم باخراجه من الأسرة المالكة لعدم الجدارة طبقاً لأحكام نظام الأسرة المالكة [١] وتنتقل فى هذه الحالة الولاية إلى من يليه . وهذا مع عدم الاخلال بحقوق ذريته فى العرش . ويلاحظ أن الحرمان فى الحالتين السابقتين يصدر من الملك أو ممن يتولى سلطته ولكن بعد موافقة البرلمان . وقد نصت هـذه المادة السابعة كذلك على الإقالة من هذا الحرمان بقولها :

---

(١) صدر بنظام الأسرة المالكة القانون رقم ٢٥ الصادر فى ١٠ يونية سنة ١٩٢٢ والذى خلعت عليه الصيغة الدستورية المادة ١٥٣ من الدستور كما عرفنا .

« ويجوز للملك أو لمن تولى سلطته إقالة المحروم أو إقالة ذريته كلها أو بعضها من هذا الحرمان ومما ترتب عليه من الآثار . . . ويشترط فى هذه الاقالة موافقة البرلمان » .

سن الرشد : قررت المادة ٨ من الأمر المذكور أن بلوغ الملك سن الرشد يكون « إذا اكتمل له من العمر ثمانى عشرة سنة هلالية » أما سن الرشد بالنسبة لسائر المصريين فاحدى وعشرون سنة .

الوصاية على العرش : أخذ الأمر الملكى المذكور بقاعدة جعل الوصاية لهيئة لا لشخص واحد . وتتولى هذه الهيئة (م ٩) سلطة الملك حتى يبلغ سن الرشد . وهى تشكل (وفقاً للمادة ١٠) « من ثلاثة يختارهم الملك لولى العهد القاصر بوثيقة تحرر من أصلين : يودع أحدهما بديوان الملك ، والاخر برئاسة مجلس الوزراء . وتحفظ الوثيقة فى ظرف مختوم ولا يفتح الظرف وتعلن الوثيقة إلا بعد وفاته وأمام البرلمان . ويجب فيمن يعين فى الوصاية أن يكون مصرياً مسلماً وأن يختار من بين الطبقات الآتية : أمراء الأسرة المالكة وأصهارهم الأقربون ، ورؤساء مجلس الوزراء الحالى والسابقون ، ورؤساء مجلس النواب الحالى والسابقون والوزراء أو من تولوا مناصب الوزارة ، ورئيس وأعضاء مجلس الأعيان (أى مجلس الشيوخ) وكذا رؤساؤه السابقون . . . »

وقد قالت المادة بعد دلك : « على أن هذا الاختيار لا ينفذ إلا إذا وافق عليه البرلمان » . وظاهر أن من يختار للوصاية يجب أن يستقيل من هذه الوظائف ويتنزه عن مسئوليتها مادام سيمثل الملك وسيتمتع بحقوقه وفى مقدمتها كونه مصونا وغير مسئول .

فاذا لم يحصل التعيين على هذا النحو . فيعين البرلمان هيئة وصاية العرش » (م ١١)[١] .

---

(١) فضت الوثيقة للتى اختار فيها المرحوم الملك فؤاد هيئة الوصاية على العرش امام البرلمان فى =

انتقال العرش بسبب مرض عقلى : نص الأمر الملكى المذكور أيضاً (م ١٢) على إنتقال العرش إلى وارث الملك إذا تعذر على هذا الملك الحكم بسبب مرض عقلى. ولكن فى هذه الحالة يجب على مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك المرض أن يدعو البرلمان فى الحال إلى الاجتماع، فاذا ثبت قيام ذلك المرض بطريقة قاطعة قرر البرلمان انتهاء ولاية الملك وانتقل العرش إلى صاحب الحق فيه من بعده حسب الأحكام السابق ذكرها.

هذه هى أحكام وراثة العرش الواردة بالأمر الملكى رقم ٢٥ لسنة ٩٢٢ ولقد صدر الدستور بعد ذلك متضمناً بعض الأحكام الخاصة بهذا الموضوع وهى :

(١) <u>ضرورة دعوة البرلمان فى ظرف عشرة أيام</u> : نصت المادة ٥٢ من الدستور على حكم يشبه الحكم المقرر فى بلجيكا بقولها إنه على « إثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة. فاذا كان مجلس النواب منحلا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فإن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه ».

والحكمة من ضرورة دعوة البرلمان فوراً ظاهرة وهى الرغبة فى تفادى ما قد يحدث من إخلال واضطراب إن طال بقاء البلاد بدون رئيس أعلى لها. ولقد اجتمع البرلمان المصرى فى هيئة مؤتمر بتاريخ ٨ مايو سنة ١٩٣٦ وذلك على إثر وفاة الملك فؤاد فى يوم ٢٨ ابريل سنة ١٩٣٦

= جلسة ٨ مايو سنة ١٩٣٦ فاذا بالمرشحين للوصاية هم : محمد توفيق نسيم باشا وعدلى يكن باشا ومحمود فخرى باشا. ولكن البرلمان لم يوافق على ذلك وأختار ثلاثة أوصياء غير الذين رشحهم الملك المتوفى وهم : الأمير محمد على وعبد العزيز عزت باشا وشريف صبرى باشا. وقد حضروا ثلاثتهم وأدوا اليمين الدستورية فى نفس الجلسة المذكورة.

(٢) حالة عدم وجود وارث للعرش : هذه الحالة لم ينص عليها الأمر الملكى السابق الذكر وإنما واجهتها المادة ٥٣ من الدستور بقولها « إذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفاً له مع موافقة البرلمان مجتمعاً فى هيئة مؤتمر . ويشترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين » .

وظاهر من هذا النص ضرورة حضور ثلاثة أرباع أعضاء كل واحد من المجلسين فلا يكفى حضور نصف أعضاء أحد المجلسين مثلا مع حضور كل أعضاء المجلس الآخر رغم كون الحاضرين فى هذه الحالة ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان . كما نلاحظ أن البت فى أمر تعيين الخلف يكون فى حياة الملك كما هو واضح . ونص المادة ٥٤ يؤكد تماما المعنى الذى ذهبنا إليه . فبالرجوع إلى هذه المادة نجدها تقرر مايلى :

« فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقا لأحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فورا فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . ويقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما . ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين

« فاذا لم يتسن الاختيار فى الميعاد المتقدم ففى اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين فى الاختيار أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين . وفى هذه الحالة يكون الاختيار صحيحا بالأغلبية النسبية . وإذا كان مجلس النواب منحلا وقت خلو العرش فانه يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه »

(٣) حلف اليمين الدستورية قبل مباشرة السلطة : يجب أداء هذه اليمين سواء بالنسبة للملك الجديد الراشد أو بالنسبة للأوصياء على العرش . ففى الحالة الأولى ورغم صيرورة الملك ملكا بمجرد وفاة الملك السابق إلا أنه وفقا

للمادة ٥٠ من الدستور قد تقرر أنه « قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يحلف اليمين الآتية أمام هيئة المجلسين مجتمعين « أحلف بالله العظيم أن أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه . »[١]

ولقد نصت على هذه اليمين الدستورية بالنسبة للأوصياء المادة ٥١ من الدستور بقولها :

« لا يتولى أوصياء العرش عملهم إلا بعد أن يؤدوا لدى المجلسين مجتمعين اليمين المنصوص عليها فى المادة السابقة مضافا اليها « وأن نكون مخلصين للملك . »[٢]

(٤) الفترة السابقه على أداء القسم : فى هذه الفترة سواء بالنسبة للملك الراشد أو لحالة الوصاية نجد مجلس الوزراء يباشر سلطات الملك وذلك بنص المادة ٥٥ من الدستور التى تقول :

« من وقت وفاة الملك إلى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته »[٣]

---

(١) نادت الوزارة بالملك فاروق ملكا على مصر يوم وفاة والده فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٣٦ ولكنه لم يؤد القسم الدستورى أمام البرلمان إلا فى ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ عند بلوغه سن الرشد اللازم لمباشرته لسلطاته الدستورية .

(٢) اقسم الأوصياء على عرش الملك فاروق هذا القسم أمام البرلمان فى جلسة ٨ مايو سنة ١٩٣٦ كما سبق .

(٣) باشر مجلس الوزراء هذه السلطات بعد وفاة الملك فؤاد وأداء مجلس الوصاية اليمين الدستورية (أى من ٢٨ ابريل الى ٨ مايو سنة ١٩٣٨) [وأصبحت الوزارة فى هذه الفترة وبصفتها تلك لا يمكن سقوطها] . وقد أبلغت الوزارة البرلمان الكلمة التي وجهتها الى الأمة في هذا الصدد وهى :

« إلى الأمة المصرية

ويلاحظ نص الدستور صراحة على مسئولية الوزارة فى مباشرتها السلطة الملك فى هذه الفترة ، وذلك مفيد حتى لا يقال ان الوزارة لا تسأل عن أعمالها خلال هذه الفترة بحجة أنها كانت تمثل الملك المنزه عن المسؤوليات . وما كان يمكن أن يسوى بين مجلس الوزراء فى هذه الفترة وبين الملك الراشد لأن هذا الأخير ان رفعت عنه المسئولية فانما لتنصب على وزرائه الذين يباشر سلطته بواسطتهم . أما مجلس الوزراء فى الحالة السابقة فانه يباشر السلطة بنفسه ولذا وجب أن تقع مسئولية مباشرتها على عاتقه » (١)

مخصصات الملك الجديد : نصت المادة ٥٦ من الدستور على أنه « عند تولية الملك تعين مخصصاته ومخصصات البيت المالك بقانون وذلك لمدة حكمه . ويعين القانون مرتبات أوصياء العرش على أن تؤخذ من مخصصات الملك . » (٢)

= منيت مصر بفقد مليكها المحبوب وقضى رئيس الدولة .

« وأن أول واجب فى هذه الظروف المحزنة على مجلس الوزراء الذى اضطلع حتى الآن بتبعات الحكم بفضل ثقة ذلك المليك هو العمل على تنفيذ أحكام النظام الذى تلقى مهمته فى ظله .

« ولذلك فانه ولاء للأسرة المالكة واحتراما للدستور وبعد أن نادى بالملك الجديد حضرة صاحب الجلالة فاروق الأول يتولى مجلس الوزراء منذ اليوم سلطات الملك الدستورية باسم الأمة المصرية وتحت مسئوليته حتى الوقت الذى يجب أن يسلم مقاليدها الى مجلس الوصاية . عاش الملك

(١) « على هامش الدستور » — للاستاذ محمد الشريف — هامش ص ٢٣٩ .

(٢) أخطر البرلمان المجتمع فى هيئة مؤتمر فى ٨ مايو سنة ١٩٣٦ بتنازل الملك فاروق عند اعتلائه العرش عن ٥٠ الف جنيه من مخصصاته السنويه بمدة الوصاية ومدة حكمه — وصدر فى سنة ١٩٣٦ القانون المحدد لمخصصات الملك وأوصياء العرش [وهى سنويا ١٠٠ الف جنيه للملك ، ٧٨ الف جنيه للبيت المالك ، ٦ آلاف جنيه للملكة (على سبيل التذكار) و ٦ آلاف جنيه لولى العهد يستحقها ببلوغه السابعة من عمره ثم تزاد الى ١٢ الف سنويا عند بلوغه سن الرشد . أما مخصصات الأوصياء فجعلت ٧ آلاف جنيه سنويا لكل وصى تؤخذ من مخصصات الملك] . [المرجع السابق — ص ٢٤٠ و ٢٤١]

ثانيا ـ النظام النيابى البرلمانى المصرى

الشكل النيابى المصرى

لقد عرفنا من دراستنا للمبادىء العامة أن للنظام النيابى أركانا أربعة وهى:

١ ـ وجود برلمان منتخب ٢ ـ كون عضو البرلمان يمثل الأمة بأسرها لا الدائرة التى انتخبته وحدها ٣ ـ استقلال البرلمان عن الناخبين مدة النيابة ٤ ـ انتخاب البرلمان يكون لمدة معينة تتجدد دوريا

فاذا رجعنا إلى الدستور المصرى وجدناه يأخذ بهذه الأركان جميعها وذلك على النحو الآتى :

الركن الأول :

البرلمان المنتخب : لقد خص الدستور هذا الركن بالفصل الثالث منه تحت عنوان « البرلمان » كما ضمن هذا الفصل فروعا ثلاثة موضوعها على التعاقب « مجلس الشيوخ » ثم « مجلس النواب » ثم « أحكام عامة للمجلسين » هذا البرلمان الذى سنتحدث عنه تفصيلا فيما بعد يقوم فه مجلس النواب كله على أساس الانتخاب العام المباشر وكذلك الشأن بالنسبة لثلاثة أخماس الاعضاء بمجلس الشيوخ . أما الخمسان فيعينهما الملك بواسطة وزارته . أما أسس هذا الانتخاب وكيفيته وأحكامه المختلفة فكل ذلك منظم بقانون الانتخاب الحالى (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) والذى يعتبر بصفة عامة « الطبعة الثانية » لقانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ٩٢٤ وسنعود الى تفصيل هذه الأحكام بما يناسب المقام فيما بعد عند دراستنا للشكل البرلمانى المصرى

الركن الثانى :

عضو البرلمان المصرى يمثل الأمة بأسرها : نصت على هذا الركن المادة ٩١ من الدستور بقولها « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها . ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بأمر على سبيل الالزام » .

ولقد تبينا من قبل أن لهذا الركن نتائج منطقية هى :

١ ـ النائب حر فى آرائه دون تقيده بتعليمات الزامية يعطيها له ناخبوه . وهذا مانصت عليه المادة السابقة ، التى أشارت كذلك إلى الأعضاء المعينين بمجلس الشيوخ بقولها « . . . ولا للسلطة التى تعينه ... »

ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٣٠ (الملغى) قد ذهب فى هذا الصدد إلى أبعد من ذلك فلم يقصر تحريم التعليمات الالزامية على الناخبين والسلطة التى تعين الشيخ المعين ، بل حرم هذه التعليمات إطلاقا فشملت تعليمات الأحزاب مثلا وذلك بقول المادة ٨٦ من الدستور المذكور « ... ولا يجوز أن يوكل بأمر على سبيل الالزام » .(١)

٢ ـ يضع النائب نصب عينيه الصالح العام لامجرد صالح ناخبيه بالذات وبذا له التدخل فى كل أمر يهم الدولة . ولو لم يهم دائرته الانتخابية بالذات .

٣ ـ لايجوز للناخبين عزل نوابهم (recall) .

٤ ـ لايلزم العضو بتقديم حساب لناخبيه (وإنما يصح أن يتقدم لهم عند الانتخاب ببرنامج معين) .

٥ ـ لايسأل العضو مدنياً أمامهم عن النيابة .

---

(١) جاء بالمذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ بهذا الخصوص : « ويرى تعديل حكم المادة ٩١ الخاصة بالتوكيل على سبيل الالزام لتحريمه اطلاقا وأيا كان مصدره دون تخصيص بالناخبين أو بالسلطة المعينة . فان تكليف الاعضاء مثلا بالتصويت على وجه خاص يرسم لهم فى شأن قرارات أعدت فى مجامع سرية وحرمت عليهم المناقشة فيها ، فضلا عن أنه يحيل البرلمان سخرية ، هو أدخل فى باب التوكيل على سبيل الالزام من التوصيات التى قد يفرضها الناخبون أو السلطة المعينه »

٦ ـ مكافأة الأعضاء تدفعها الدولة . وقد جاء نص المادة ١١٨ من الدستور مقرراً هذه النتيجه الأخيرة بقوله : « يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون » . وبذلك ترك الدستور إلى قانون عادى هذا التحديد ويلاحظ أن مكافأة أعضاء الجمعية التشريعية كانت ٣٠٠ جنيه سنوياً.

ولقد حدد القانون رقم ١ لسنة ٩٢٤ المكافأة هذه بمبلغ ٦٠٠ جنيه تدفع على أقساط شهرية متساوية ثم انقصت فى ٢٤ مايو سنة ١٩٢٧ إلى ٤٨٠ جنيها سنويا ثم انقصها دستور سنة ١٩٣٠ إلى ٣٦٠ ثم زيدت فى يونية سنة ١٩٣٦ إلى ٤٨٠ جنيها . ولا يستحق هذه المكافأة الأعضاء الوزراء . وهى حق للعضو من يوم أدائه اليمين . ولا يجوز الحجز عليها إلا بناء على حكم نهائى أو سند واجب التنفيذ . كما وافق مجلسا البرلمان على منح كل عضو جوازا للسفر مجاناً بالدرجة الأولى مابين النقطة التى يختارها فى دائرته الانتخابية والقاهرة وذلك على خطوط السكك الحديدية التابعة للدولة [١] . أما رئيس كل من المجلسين فيتناول مكافأة سنوية مساوية لماهية وزير [٢]

ويلاحظ أن من المرشحين للانتخابات الأخيرة من أعلن تنازله مقدما عن مكافأته البرلمانية لدائرته الانتخابية إن فاز فى الانتخابات . هذا التنازل — فضلا عما فيه من روح الرشوة الانتخابية — تنازل باطل لمنافاته لروح النظام الديمقراطى الذى يجب أن يتمكن الفقير فى ظله من القيام بأعباء النيابة عن الامة . بل إن لهذا التنازل خطره من ناحية ثانية لأنه قد يضطر مرشحين

---

(١) تراجع مناقشات مجلس الشيوخ حول هذا الموضوع خصوصا فى يونية سنة ١٩٣٨ وما تقرر من أن قانون تحديد مكافأة الاعضاء لايلغيه قرار من مجلس الوزراء . وكذلك ماتقرر من أن تعطيل مجلس الشيوخ ـ غير القابل للحل ـ لايحرم الشيوخ من حقهم فى المكافأة .

(٢) يتقاضى الوزير ٢٤٠٠ جنيه فى السنة أما رئيس الوزراء فيتقاضى ٣٠٠٠ جنيه سنويا

آخرين فى حاجة لهذه المكافأة إلى التنازل عنها ليقاوموا دعاية منافسيهم فى الانتخابات .

الركن الثالث : استقلال البرلمان مدة نيابته عن مجموع الناخبين :

بمعنى انتهاء مهمة الناخبين بمجرد اختيارهم لأعضاء البرلمان ، فلاحق لهم بعد ذلك فى اقتراح القوانين أو فى الاعتراض عليها أو غير ذلك من مظاهر الديمقراطية نصف المباشرة التى تتنافى مع النظام النيابى المأخوذ به فى مصر. كما نلفت النظر إلى أنه لا يجوز كذلك أن يحتج فى النظام النيابى على قانون من القوانين بأنه قد جاء مخالفا للرأى العام (١).

الركن الرابع : تجديد انتخاب البرلمان دورياً : حتى يتحقق باستمرار الانسجام بين رأى البرلمان ورأى الأمة . وهنا نجد مجلس النواب يتجدد كل خمس سنوات تجديداً كلياً وذلك بنص المادة ٨٦ من الدستور . وللآن لم يكمل برلمان مصرى هذه السنوات الخمس .

أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فيجدد انتخابه جزئيا (نصفيا) كل خمس سنوات وعليه فمدة العضوية عشر سنوات مما نصت عليه المادة ٧٩ . ودائما تجوز إعادة انتخاب أو تعيين عضو البرلمان المصرى .

ولا شك أن مجلس الشيوخ بحكم طبيعة تكوينه مجلس تؤدة واستقرار ومما يزيد هذه الطبيعة قوة طريقة التجديد النصفى التى تكفل ألا تحدث بالمجلس انقلابات فجائية فى الأغلبية البرلمانية وبالتالى فى أعمال المجلس كما يمكن أن يحصل

---

(١) Dicey, The Law of The Constitution, London 1931 p. 57.
ويلاحظ كذلك أن مجلس الدولة الفرنسى قد أبطل بعض قرارات المجالس البلدية باعتبارها غير دستورية inconstitutionnelles وذلك لأن هذه المجالس قبل اصدارها هذه القرارات الداخلة فى اختصاصها قد عمدت الى استفتاء أهل البلدة . [نزار ـ المرجع السابق ـ ص ١٠٨ و ١٠٩]

مجلس النواب . ولعل مجلس الشيوخ الحالى قد قدم الدليل على ذلك عندما ظل محافظا على أغلبية سياسية مخالفة لأغلبية مجلس النواب الذى حل أخيرا . ولعله من الظاهر أيضا ما كان لمجلس الشيوخ من تأثير فى التخفيف من حدة التغير المفاجىء الذى حدث فى الأغلبية البرلمانية بمجلس النواب المذكور.

أما عن تحديد مدة النائب بخمس سنوات والشيخ بعشر فلا غبار عليه بالنسبة للنائب . فالسنوات الخمس فى اعتقادنا مدة ليست بالطويلة بحيث تبعد الشقة بين رأى النواب ورأى الأمة ، وليست بالقصيرة بحيث تجعل الانتخابات شبه دائمة وتضع النواب تحت رحمة الناخبين .أما عن مدة الشيخ (١٠ سنوات) فنرى أنها طويلة بعض الشىء وربما كان من الحكمة جعلها ثمانى سنوات فقط ، وانما يظهر أنه قد أريد توحيد مواعيد الانتخاب لكلا المجلسين لاعتبارات عملية ولكننا نلاحظ أن حل مجلس النواب لابد مؤد إلى الاخلال بهذا التوافق الزمنى المنشود وهدم تلك الاعتبارات فى الواقع .

ويلاحظ فى النهاية أن المادة ١٦٢ من الدستور قد نصت على أن يكون تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ فى نهاية السنوات الخمس الأولى بطريق القرعة وعلى أن مدة نيابة هؤلاء الشيوخ والنواب المنتخبين الأولى تنتهى فى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٨ ، ولكنه لم يصدر قانون بتنظيم هذه القرعة وبذا ترك أمرها للمجلس المذكور . وقد قرر هذا المجلس كون الأعضاء المنتخبين كتلة واحدة فى إجراء القرعة . أما الدوائر الثمانية التى جدت تبعاً لازدياد عدد السكان فتعتبر كتلة قائمة بذاتها ولها ميعاد تجديدها الخاص تجديداً نصفيا، ومثلها فى ذلك طبعا كل ما يجد من دوائر على النحو السابق .[1]

---

(١) راجع فى تفصيلات هذه القرعة وما يتصل بها « على هامش الدستور » المرجع السابق ص ٣٩٢ و ٣٩٣ و « تعليقات على الدستور » المرجع السابق — ص ٣٥٤٤ .

ب — النظام البرلمانى المصرى

للنظام البرلمانى هيئات أساسية ثلاث يقوم على أكتافها، وهى برلمان يستطيع اسقاط الوزارة ووزارة مسئولة أمام البرلمان يعينها الرئيس الأعلى وتكون لها السلطة الفعلية، ورئيس أعلى يسود ولا يحكم. وإذا رجعنا إلى نظام مصر الدستورى نجده قائما على هذه الأسس التى فصلها فى الباب الثالث، فخص « الملك والوزراء » بالفصل الثانى من هذا الباب وجعل « البرلمان » موضوع فصله الثالث.

والنظام البرلمانى كما سبق أن بينا هو نظام فصل بين السلطات لحمته التعاون والتآزر بين هذه السلطات المنفصلة Collaboration des pouviors séparés فهو إذا لم يسرف إلى درجة الفصل التام Séparation tranchée des pouvoirs المأخوذ به فى النظام الرئيسى (كما فى الولايات المتحدة) وكذلك لم يتطرف من ناحية عكسية فيدمج السلطات احداها فى الأخرى ونعنى بالذات السلطتين التشريعية والتنفيذية Confusion des pouvoirs مما أخذت به حكومة الجمعية الوطنية gouvernement d'Assemblee

وعليه فالنظام البرلمانى المصرى قائم على فصل السلطات العامة مع تعاونها ولهذا يجب لدراسته أن نبحث على التعاقب :

أولا — السلطات العامة المصرية .

ثانيا — العلاقة بين هذه السلطات .

أولا — السلطات العامة

بدأ الدستور المصرى حديثه عن السلطات العامة بنص المادة ٢٣ المقرر لمبدأ السيادة الشعبية حيث قال « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور . » وبعد ذلك تناول هذه السلطات فجعلها ثلاثاً :

١ — السلطة التشريعية (م ٢٤)

٢ — السلطة التنفيذية (م ٢٩) .

٣ — السلطة القضائية (م ٣٠) .

ثم أورد الدستور من بعد ذلك الأحكام الخاصة بكل واحدة من هذه السلطات وذلك على النحو الذى نفصله فيما يلى :

١ — السلطة التشريعية

نصت المادة ٢٤ من الدستور على أن « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب [١] » .

وعليه فسلطة التشريع فى مصر مركبة لها عضوان : الملك والبرلمان (Pouvoir complexe) وليست مركزة فى يد شخص واحد أو هيئة واحدة ولذلك وجب أن ندرس هنا :

(١) الملك .

(٢) البرلمان

١ — الملك والتشريع

إن للملك عدة حقوق متصلة بالتشريع وهى :

(ا) حق اقتراح القوانين (م ٢٨)

(ب) حق التصديق عليها (م ٢٥)

(ح) حق إصدارها (م ٢٦) وسنرى كيف أن البرلمان يشارك الملك الاختصاص الأول دون الأخيرين :

---

(١) النص الفرنسى يقول Le pouvoir législatif est exercé par le Roi concurremment avec le Senat et la Chambre des Députés

ويلاحظ أن من الدساتير (كالدستور التشيكوسلوفاكى الصادر سنة ١٩٢٠) مانص على كون السلطة التشريعية يتولاها البرلمان وحده .

ا - **اقتراح الملك للقوانين** Initiative : لقد سبق أن عرفنا فى دراستنا للمبادى العامة مقدار ما لحق الاقتراح من أهمية خطيرة باعتباره العامل الأساسى فى التشريع مما حدا بالبعض إلى القول بأن « اقتراح القانون هو الحكم Proposer La loi c'est regner »

ولقد قيل إلى جانب ذلك إن اقتراح القانون ليس اشتراكا فى التشريع بل هو تحضير له، وذلك لأن من يقترح قانونا لا يشترك فى الأمر Commandement الذى يخلق هذا القانون أو بعبارة أخرى الذى يعطى نصوصه صفة القاعدة الأجبارية régle obligatoire . وعلى ذلك لا يشتمل على سلطة الأمر وكل ما تعمله الحكومة فى اقتراحها للقانون هو مجرد إظهار لنشاطها الادارى [١]

استنتج البعض من ذلك أن حق الملك فى اقتراح القوانين لا يعتبر مساهمة منه فى سلطة التشريع بالمرة. كما قرر مثل هذا الحكم أيضا بالنسبة للاصدار كما سنرى [٢].

---

(١) كارى دى ملبرج Contribution à la théorie générale de l'Etat الجزء الأول ص ٣٧٩ وما بعدها — والسيد صبرى — المرجع السابق ص ٣٨٢ — ٣٨٣.

(٢) يقول الدكتور صبرى ما يلى : « والنتيجة النهائية لكل هذا الفصل أنه بالرغم من النصوص الدستورية الصريحة فان البرلمان هو صاحب الحق الوحيد فى التشريع . فلقد رأينا أن من بين الثلاثة أعمال المتداخلة فى العمل التشريعى ، الاقتراح والتصديق والاصدار ، لا يوجد سوى التصديق الذى تتركز فيه سلطة الملك التشريعية . وقد سبق أن اثبتنا ان حق التصديق قد هبط الى حق اعتراض بل والى حق اعتراض ميت . أما الاقتراح والاصدار فعملان ليس فيهما شىء من الارادة التشريعية . وانما هما من أعمال الاشتراك البسيطة التى يصح أن تقوم بها السلطة التنفيذية فى نظام دستورى يرتكز لا على نظام فصل السلطات التام séparation absolue des pouvoirs وانما على نظام تعاضد السلطات collaboration des pouvoirs» [راجع تفصيل الدكتور صبرى لدراسة حق الملك فى الاقتراح والتصديق والاصدار وتحليلاته القيمة لتلك الحقوق — المرجع السابق — ص ٣٦٥ الى ٤٢٦]

ولكننا نعتقد أن خلق القانون أى التشريع فى مصر إنما هو ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة ومتكاملة وهى : (١) الاقتراح (٢) موافقة البرلمان . (٣) التصديق فى الحدود المقررة بالدستور المصرى . ولا يمكن أن يعتبر أى عمل من هذه الأعمال الثلاثة بمفرده هو التشريع وانما التشريع هو ثلاثتها معاً ومجتمعة ، وبذلك نعتقد أن حق الملك فى الاقتراح وفى التصديق مساهمة منه فى السلطة التشريعية فى الدستور المصرى . أما الاصدار — فرغم الاختلاف على طبيعته - كما سنرى - يعتبر عملا مستقلا عن عمل القانون ولاحقا عليه .

صور حق الاقتراح: قد يكون حق اقتراح القوانين حقـاً منفرداً initiative unique فيعطى لشخص واحد أو هيئة واحدة كما كان الحال فى فرنسا أول الأمر سنة ١٧٩١ وفى دستور السنة الثالثة للثورة وكما هو الحال فى الدساتير الآخذة بنظام الفصل التام بين السلطات كما فى الولايات المتحدة الأمريكية . وفى هذه الصورة يكون الاقتراح حقاً منفرداً للسلطة التشريعية وتحرم السلطة التنفيذية منه رغم كونها هى التى تقوم بتنفيذه مما يجعلها أقدر على اقتراح تعديل عيوبه التى يظهرها العمل وعلى اقتراح ملء ما قد يتضح فيه من نقص . ولكن يلاحظ أن هذه الصورة أكثر انسجاما مع مبدأ الفصل التام بين السلطات بل ولعلها وليدة التأثر بآراء منتسكيو التى فهمت على هذا النحو كما سبق أن بينا

وفى الصورة الثانية يكون الاقتراح حقاً منفرداً للسلطة التنفيذية أى مع حرمان السلطة التشريعية نفسها منه مع ما فى ذلك من شذوذ غريب . ولقد أخذت بهذه الصورة فى فرنسا دساتير السنة الثامنة للثورة وسنة ١٨١٤

وسنة ١٨٥٢ . وهذه الطريقة تمتاز من الناحية التشريعية الفنية على الصورة السابقة لأن لدى الحكومة موظفيها الفنيين وأقلام قضاياها مما يكفل حسن أدائها لهذه الوظيفة وعلى ضوء الصالح العام فى حين تنقص أعضاء البرلمان هذه الوسائل فضلا عن تأثرهم فى كثير من الأحيان بصالح دائرتهم أو حزبهم أو شخصهم مما قد لا يتفق مع الصالح العام . وقد اتبعت هذه الصورة فى مصر قبل دستور سنة ١٩٢٣ وكذلك أخذ بها دستور سنة ١٩٣٠ بالنسبة للقوانين المالية فقط حيث نص فى المادة ٢٨ منه على ما يلى : «للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين . على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك»(١)

وتلاحظ هنا صحة الاعتبارات التى قيل بها فى هذا الصدد من حيث اسراف النواب فى طلب اعتمادات جديدة لمشروعات لا تحتمها المصلحة العامة مع ما فى ذلك من إرهاق للميزانية، لذلك ذهب رأى إلى أنه - دون الوصول إلى حد الغاء حق البرلمان كلية فى اقتراح هذه القوانين المالية - يجب أن يقيد فقط هذا الحق وذلك بوضع حدود تمنع إساءة استعماله كأن يقصر استعماله على أعضاء مجلس الميزانية من النواب مع وجوب بيان مصدر الايراد عند طلب

---

(١) جاء فى المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ تعليلا لذلك قولها :

« والمأثور عن الحياة الدستورية فى أوروبا أن تداخل المجالس النيابية فى اقتراح القوانين المالية ضرائب أو اعتمادات إن زيادة أو نقصا لم يكن محمود العاقبة بل قد نشأت عنه مساوىء اضطرت كثيرا من اللوائح الداخلية (كفرنسا سنة ١٩٠٠ وسنة ١٩٢١) الى احاطة حق اعضاء المجالس بقيود شديدة سواء فيما يتعلق بحق الاقتراح أو بحق التعديل . والعمل مع ذلك فى انجلترا نفسها - أم الدساتير - على أن اقتراح القوانين المالية للملك . لذلك كله ونظرا لدقة المسائل المالية عندنا وارتباطها الى حد باعتبارات دولية مثل الدين العمومى ولما جرى عندنا فى الفترة النيابية القصيرة من العبث بطلب الاعتمادات ترى الوزارة أن تطلق القيد فتجعله شاملا لكل القوانين المالية لا لانشاء الضرائب أو زيادتها فقط وأن يسوى بين المجلسين فى الحكم فلا يكون لأيهما اقتراح شىء من ذلك . والرأى آخر الأمر لها فيما تقترحه السلطة التنفيذية . وهى من جانبها لا يسعها أن تتوانى عن اقتراح أى قانون تقضى به الضرورة أو تبرره المصلحة » .

فتح الاعتماد . وهذا فى اعتقادنا رأى صائب يوفق بين حق البرلمان فى الاقتراح وضرورة مراعاة تلك الاعتبارات التى أظهرت صحتها التجارب البرلمانية فى مصر وغيرها[١]

والصورة الثالثة المقبولة هى الاقتراح المختلط المعطى للسلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان معاً . وقد ظهرت هذه الصورة بفرنسا عند تعديل دستور سنة ١٨١٤ ثم استقرت فى دستورى سنة ١٨٤٨ و سنة ١٨٧٥ . وظهرت فى مصر منذ سنة ١٩٢٣ كما سادت فى سائر الدساتير البرلمانية الآخذة بمبدأ فصل السلطات فصلا مشرباً بروح التعاون بينها collaboration des pouvoirs بل إن بريق هذه الصورة قد بدا أحيانا حتى فى ظل الصورتين الأخريين بناء على نصوص خاصة أو بناء على اعتبارات عملية. وانا لنرى ماهو حاصل بالولايات المتحدة الامريكية حيث صدرت أغلب قوانينها الأخيرة الهامة بناء على اقتراح رئيس الجمهورية . كتعديل قانون الحياد الامريكى وماشا كله من تشريعات الحرب الحاضرة .

ولقد نص الدستور المصرى على هذه الصورة المشتركة للاقتراح فى المادة ٢٨ التى تقول : « للملك ولمجلسى الشيوخ النواب حق اقتراح القوانين عدا ماكان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب » .

من ذلك يرى أن الدستور المصرى رغم أخذه بمبدأ المساواة بين المجلسين الا أنه حرم مجلس الشيوخ من حق اقتراح القوانين المنشئة للضرائب أو المتضمنة لزيادتها ، وهذا يرجع إلى طبيعة تكوين مجلس الشيوخ وضعف صفته النيابية بعكس مجلس النواب .

المشروعات والاقتراحات : ويلاحظ أن الاقتراحات الواردة من

---

(٣) السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٣٧٠ — ٣٧٣

الحكومة تسمى فى فرنسا مشروعات قوانين pojets des lois أما إن جاءت من أعضاء البرلمان فتسمى اقتراحات بقوانين propositions des lois . وهذا ماسارت عليه اللائحة الداخلية لكل من المجلسين فى مصر وإن كان الشائع عادة استعمال كلمة مشروع قانون فى الحالتين .

وأهمية التفرقة بين المشروعات والاقتراحات تظهر عمليـــاً فيما يتعلق بالاجراءات الواجبة الاتباع . فمشروعات الحكومة يجوز تقديمها للمجلس من الوزير المختص مباشرة دون مرورها بمكتب المجلس على عكس مقترحات الاعضاء . وذلك باستعمال الوزير حقه فى الكلام بالمجلسين . وكذلك تعفى مشروعات الحكومة من شرط عرضها على لجنة الفحص التى يجب أن تمر بها اقتراحات الأعضاء قبل عرضها على اللجنة المختصة (١) .

ويلاحظ كذلك أنه لايجوز أن يوقع على اقتراح القانون أكثر من عشرة أعضاء وحكمة ذلك الحيلولة دون وضع المجلس أمام أغلبيات مكونة سلفا قبل درس الاقتراح وتبين محاسنه ومساوئه (٢) .

الملك يقترح مشروعات القوانين بواسطة وزرائه :

يلاحظ أن الملك إنما يستعمل حق الاقتراح هذا بواسطه مراسيم يوقع عليها هو والوزير أو الوزراء المختصون وذلك تطبيقا للمادة ٤٨ القائلة « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » وعلى ذلك لايسقط هذه الاقتراحات اعتلاء ملك جديد العرش كما لايسقطها تغير الوزير .

استرداد اقتراحات القوانين : بالنسبة لاقتراحات الأعضاء يمكنهم سحبها قبل بت المجلس فيها وبعد بدء نظرها وذلك وفقا لنص اللائحة الداخلية

---

(١) الاوضاع البرلمانية للاستاذ فؤاد كمال - القاهره ١٩٢٧ ص ٦٩

(٢) المرجع السابق ص ٧٢

لكل من المجلسين (١) . وإنما يجوز لأى عضو طلب استمرار المناقشة فيها.
أما بالنسبة لمقترحات الحكومة فلم يرد نص والرأى على أنه يجوز استرداد المراسيم الخاصة بها بناء على مراسيم جديدة فى هذه الحالة .

ولقد أصدرت الحكومة النحاسية الحاضرة مرسوما فى ٤ مارس سنة ١٩٤٢ جاء فيه : « تسترد جميع مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة إلى البرلمان والتى لم يتم اقرارها باقتراع نهائى من المجلسين » .

ونرى أن يطبق الحكم السابق الخاص بجواز استمرار المجلس فى مناقشة هذه المشروعات إن طلب ذلك عضو أو أكثر ، وذلك حتى لايكون سحب المشروع سلاحا بيد الحكومة تهدد به البرلمان ، هذا فضلا عن أن مناقشة مشروع الحكومة قد تثير عدة اقتراحات بصدده يتقدم بها الأعضاء ويجب ان يعترف لهم بحق التمسك بها . وفى النهاية فما دام للعضو حق الاقتراح ابتداء فيجب من باب أولى أن يعترف له بحق طلب الاستمرار فى هذه الحالة ، ولكن نظراً لأن اقتراح إنشاء الضرائب وزيادتها من حق الملك ومجلس النواب دون مجلس الشيوخ ، فمنطق هذا النص يقضى بحرمان عضو الشيوخ من طلب الاستمرار فى اقتراح من هذا القبيل تقدمت به الحكومة ثم أرادت سحبه قبل أن يبت فيه المجلسان نهائيا .

الترتيب الواجب فى تقديم مشروعات القوانين :

القاعدة العامة : إن الرغبة فى تحقيق المساواة بين المجلسين وفى تسهيل العمل قد دفعت لجنة الدستور إلى رفض ما اقترح من ضرورة تقديم كل مشروعات القوانين أولا إلى مجلس النواب ثم إلى مجلس الشيوخ بعد ذلك . واصبحت

---

(١) تنص المادة ١١٥ من اللائحة الداخلية الأخيرة لمجلس النواب الصادرة فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٤١ على حق كل عضو فى استرداد اقتراحه « ولو كان ذلك أثناء المناقشه فيه إلا إذا طلب واحد من الاعضاء أو أكثر استمرار النظر فيه » .

القاعدة العامة أن الحكومة حرة فى البدء بأى المجلسين تشاء ، ولكن تقديمه لأحدهما يمنع من تقديمه للآخر إلا بعد انتهاء الأول منه . وذلك مستفاد من المادة ٣٥ من الدستور التى تنص على أن « كل مشروع قانون يقره أحد المجلسين يبعث به رئيسه الى رئيس المجلس الآخر . »

الاستثناء : هذه هى القاعدة العامة ولكن تستثنى منها حالة الميزانيه إذ يجب بنص المادة ١٣٩ من الدستور أن « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا . » وذلك مراعاة لصفته النيابية الكاملة واحقيته بالمسائل المالية من مجلس الشيوخ ذى الخمسين المعينين من أعضائه.

ولما كانت طلبات الاعتمادات الاضافية التى قد يدعو الحال الى تقديمها للبرلمان بعد اقرار الميزانية هى فى الحقيقة جزء متمم للميزانية وتتفرع عنها ذهب الاستاذان وحيد رأفت ووايت ابراهيم بك بحق الى سريان حكم الميزانية هذا عليها وبالتالى الى ضرورة مناقشتها وتقريرها بمجلس النواب أولا (١)

ولكن ماحكم اقتراحات انشاء الضرائب أو زيادتها ؟ ذهب الأستاذ صبرى الى ضرورة عرضها أولا على مجلس النواب كالميزانية وذلك « لأن انشاء ضريبة جديدة أو زيادتها أمر له خطره اذ يضع عبئاً جديداً على كاهل الأمة بأجمعها ، وهو بذلك لا يقل أهمية عن الميزانية ، فعرضه أولا على ممثلى دافعى الضرائب وهم أعضاء مجلس النواب أمر منطق بلا جدال » ثم رآى لنفس تلك الأسباب وجوب تقديم كل مشاريع القوانين الخاصة بالمسائل الماليه على وجه العموم الى مجلس النواب أولا . (٢)

ولا شك أن المجلس الذى يبحث مشروع القانون قبل الآخر هو فى الواقع الذى يقوم بنصيب الأسد فى سن هذا القانون ويصبغه فى جملته

(١) وايت ابراهيم بك ووحيد رأفت - المرجع السابق ص ٢٩٣

(٢) السيد صبرى — المرجع السابق ص ٣٧٦ ومابعدها

بطابعه الخاص أكثر من المجلس الثانى ، ولكن رغم هذه الحقيقة ورغم أهمية هذه القوانين المتعلقة بانشاء الضرائب وزيادتها بل وكل القوانين المالية — رغم ذلك كله لا يمكن ادخال هذه القوانين ضمن حكم المادة ١٣٩ وحجتنا على ذلك :

(١) ان نص المادة ١٣٩ يشمل الميزانية بكل صراحة فى مناقشتها وتقريرها وهذا لا يترك شكا فى عدم شمول النص للقوانين المالية الأخرى والا لكان التحديد الوارد فى هذه المادة « عبثا » وهذا ما نتنزه عنه المشرع . كما يلاحظ أن الاسبقية التى نتحدث عنها ظاهرة الأهمية واضحة الخطورة فيما يتعلق بالميزانية لأن اتساع نطاق قانونها وطول ما يستغرقه من وقت مع ضرورة تقرير هذه الميزانية فى أجل معين سنويا كل ذلك يجعل المجلس الذى تعرض عليه الميزانية أولا هو القائم فعلا « بنصيب الأسد » - كما قلت - فى وضعها بينما يكون دور المجلس الثانى ثانويا بالنسبة للأول ولهذا كان من الواجب تقرير أسبقية مجلس النواب على مجلس الشيوخ فى الميزانية . أما بالنسبة لقوانين انشاء الضرائب أو زيادتها ، وكذلك بالنسبة لكل القوانين المالية بصفة عامة فلا تتضح حكمة وخطورة الاسبقية فى عرضها على أحد المجلسين بالقدر الذى وضحتا به فى حالة الميزانية خصوصا وأن هذه القوانين على خلاف قانون الميزانية ليست قوانين سنوية ، وليست ذات اجراءات سريعة ومقيدة بأجل محدود يجب أن تصدر فى بحره . وعليه فرغم خطورة وأهمية القوانين المالية لا نرى أن المنطق يقتضى ضرورة سبق عرضها على مجلس النواب المصرى قبل مجلس الشيوخ .

(٢) حتى لو سلمنا جدلا بأن المنطق يقضى بضرورة أسبقية مجلس النواب فى نظر القوانين المالية بحجة أهميتها — وليس فى الميزانية وحدها — لوجب منطقيا ألا يقتصر الحكم على القوانين المالية بل أن يعمم حتى يشمل كل التشريعات

ذات الأهمية الخطيرة كتعديل الدستور مثلا أو تقديم المعاهدات الاجنبية للبرلمان . ثم لوكان هذا هو مقتضى المنطق لوجب أن يلبى هذا المقتضى المشرع نفسه أما الفقه فانه لا يستطيع التشريع ولا الاجتهاد فى هذا المقام . وانا لنرى روح الدستور المصرى تؤكد قصر الاولوية التى نحن بصددها على حالة الميزانية وحدها .

(٣) أخذ الدستور المصرى بمبدأ المساواة أمام المجلسين كقاعدة عامة فى مختلف نصوصه ونجد فى تقرير لجنة وضع المبادىء العامة مايؤكد هذه المساواة فان خرج المشرع فى أحد أحكامه (أعنى الحكم الخاص بالأسبقية فى مناقشة وتقرير الميزانية) عن هذا المبدأ كان ذلك استثناء لا يصح القياس عليه ولا التوسع فيه وليس بهادم قيمة هذه الحجة ذلك الخلاف الذى حصل حول حق البرلمان فى اقتراح القوانين بين لجنة الدستور ولجنة الثلاثين واللجنة التشريعية

(٤) ان رغبة المشرع الدستورى المصرى فى قصر أولوية مجلس النواب على مناقشة وتقرير قانون الميزانية واضحة فى اعتقادنا إلى درجة لا محل معها للرجوع إلى الشرائع الاجنبية المختلفة

(٥) يلاحظ فوق ذلك أن مجلس الشيوخ المصرى لا يصح أن يقاس اختصاصه فى هذا المقام باختصاص مجلس اللوردات الانكليزى ، فهذا مجلس وراثى فى حين أن مجلس الشيوخ بمصر يختار ثلاثة أخماسه بالانتخاب العام بل ان من شروط العضوية بهذا المجلس — والتى لم تشترط فى عضو مجلس النواب — أن يكون العضو من طبقات معينة من بينها طبقة دافعى الضرائب بنصاب معين . وعليه فربما كان أعضاء مجلس الشيوخ المصرى من هذه الناحية أضمن تمثيلا لدافعى الضرائب من أعضاء مجلس النواب

اخبار المجلس بالمشروعات وتلاوتها : تنص المادة ٩٤ من لائحة مجلس النواب الاخيرة (لسنة ١٩٤١) على أن «يخبر الرئيس المجلس فى أول

جلسة بالمشروعات الواردة من الحكومة أو من مجلس الشيوخ لتحال على اللجنة المختصة . ويجوز للمجلس أن يقرر تلاوة المشروع قبل احالته عليها . كما يجوز له كذلك أن يقرر طبع المشروع والمذكرة الايضاحية الخاصة به وتوزيعها على الاعضاء »

أحكام متفرقة خاصة بمشروعات القوانين الحكومية : تنص اللوائح الداخلية على عدة أحكام بهذا الشأن واذا رجعنا إلى لائحة مجلس النواب المصرى الاخيرة (٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤١) نجدها إلى جانب ماسبق قد قررت مناقشة المجلس المشروعات فى مداولة واحدة الا اذا طلب مقرر اللجنة أو رئيسها أو الحكومة اجراء مداولة ثانية قبل مضى اربعة أيام كاملة على الأقل بعد انتهاء المداولة الأولى (م٩٥و١٠٠و١٠١)

وكذلك نصت اللائحة المذكورة على طريقة المداولة (م٩٦) [1] وعلى المداولة الثانية (المواد١٠١و١٠٢و١٠٣) [2] وعلى التعديلات التى تقدم بعد تقديم التقارير وقبل نظرها (م٩٧) [3] وعلى التعديلات التى تقدم اثناء المناقشة

---

(١) م ٩٦ : « تبدأ المداولة بتلاوة تقرير اللجنة ونص المشروع مادة فمادة أصلا وتعديلا . ثم تناقش المبادىء العامة للمشروع ثم يؤخذ الرأى على الانتقال الى مناقشة المواد . فاذا تقرر ذلك استمرت المناقشة فى المشروع وأخذ الرأى عليه مادة فمادة . ثم اقترع عليه جملة بالمناداة بالاسم »

(٢) م ١٠١ : « يجب اجراء مداولة ثانية اذا طلب ذلك مقرر اللجنة أو رئيسها أو الحكومة فى الفترة المبينة بالمادة السابقة . ولكل عضو فى الفترة ذاتها أن يقدم الى الرئيس طلبا كتابيا باجراء مداولة ثانية مشفوعا ببيان موجز بأسباب طلبه ، ويعرض الرئيس هذا الطلب على المجلس ليقرر فيه مايراه »

م ١٠٢ : « فى حالة إجراء مداولة ثانية ، للمجلس أن يحيل النصوص التى وافق عليها فى المداولة الاولى على اللجنة لتقدم تقريرا جديدا عنها »

م ١٠٣ : « تقتصر المداولة الثانية على تلاوة تقرير اللجنة ونصوص المشروع والمناقشة فى التعديلات المقترحة . ثم يؤخذ الرأى عليه مادة فمادة ثم يقترع عليه نهائيا »

(٣) م ٩٧ : « لكل عضو أن يقدم لرياسة المجلس مايقترحه من التعديلات فى مشروعات القوانين التى قدمت اللجان تقاريرها عنها وذلك قبل الجلسة المحددة للمداولة فيها ، ويطلع رئيس المجلس رئيس اللجنة أو مقررها والوزير المختص على هذه التعديلات وعلى المقرر أن يشير أثناء المناقشة اليها »

(م٩٨)[١] وعلى أثر احالة التعديل على اللجان فى استمرار المناقشة (م٩٩) كما حددت موعد الاقتراع النهائى على المشروعات المكونة من اكثر من مادة (م١٠٠)[٢].

اما التعديلات التى تقدم اثناء المداولة الثانية فنص على حكمها فى المادة ١٠٤.

ونصت المادة ١٠٥ على جواز عودة المجلس لمناقشة مادة فى المداولة الثانية وذلك اذا اقر المجلس حكما فى مادة لاحقة وكان من شأن هذا القرار اجراء تعديل فى مادة سبق ان وافق عليها المجلس فى المشروع. كما نصت المادة ١٠٦ على حكم خاص بالمعاهدات[٣]

ويلاحظ فى النهاية امكان الحكومة فى كل وقت ان تعرض على البرلمان مشروع قانون سبق لأحد المجلسين رفضه. وهذا على خلاف ما قررته المادة ١٠٦ التى نصت فيما يتعلق باقتراحات الاعضاء - التى يخشى اسرافهم فى تقديمها — على «ان كل مشروع قانون اقترحه احد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز

---

(١) م ٩٨ : « مايقترح من التعديلات أثناء المناقشة يجب أن يقدم كتابة للرئيس لعرضه على المجلس وتحال هذه التعديلات حتما على اللجنة التى فحصت المشروع كلما طلب ذلك مقررها أو رئيسها »

(٢) م ٩٩ : « اذا قرر المجلس احالة التعديل على اللجنة وكان له تأثير فى باقى نصوص المشروع أجل نظره حتى تنتهى اللجنة من عملها فى الاجل الذى يضر به المجلس لها. أما اذا لم يكن للتعديل المقترح تأثير على نصوص المواد فلا تقف المناقشة»

م ١٠٠ : « لايجوز أن يقترع نهائيا على مشروعات القوانين المكونة من أكثر من ماده واحدة قبل مضى أربعة أيام كاملة على الاقل على انتهاء المداولة فيها»

(٣) م ١٠٦ : اذا عرض على المجلس مشروع قانون بالموافقة على معاهدة بين الحكومة ودولة أجنبية فله أن يقر المشروع أو يعدله أو يرفضه أو يؤجل النظر فيه ، وليس له أن يدخل تعديلا على نصوص المعاهدة ذاتها»

[تراجع فى لائحة مجلس الشيوخ المواد ٧٣- ٨٠ الخاصة بموضوع « تقديم المشروعات »]

تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه » (١)

ولقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب (م ١٤٠ - ١٤٧) واللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ (م ١١٩ - ١٢٤) على الاحكام الخاصة بالصلة بين هذين المجلسين بما سنعود اليه فيما بعد .

حق التصديق Droit de Sanction (٢)

لقد وقفت الدساتير مواقف مختلفة بصدد حق الرئيس الأعلى فى التصديق على مشروعات القوانين التى يقرها البرلمان ، وذلك على النحو الآتى :

أولا — التصديق اعتراض مطلق Veto absolu من الدساتير ما جعل حق التصديق مطلق الأثر بحيث يترتب على اعتراض الرئيس (فى الملكيات بصفة خاصة) قبر المشروع نهائيا فلا يمكن التغلب على هذا الاعتراض بتكرار موافقة البرلمان على المشروع ولو بالاجماع . وهذا هو حق التصديق Sanction

---

١— لم يذكر الدستور المصرى الصادر سنة ١٩٣٠ هذه المادة ولا المواد ١٠١— ١٠٥ والمادة ١١٦ وبعض المادتين ١٠٧ و ١١٧ أن هذه المواد « ليست فى منزلة سائر أحكام الدستور من الاهمية لانها متعلقة ببيان طريقة سير المجلسين فى تأدية أعمالهما ومتصلة بأحكام أخرى توجد عادة فى اللائحة الداخلية » وهذا رأى صحيح —[راجع البيان المرفق بدستور سنة ١٩٣٠ ص ٣٠ و ٣١ ويلاحظ ماذهب اليه المشرع حينذاك من ضرورة صدور لائحة المجلسين بقانون]

(٢) أيد منتسكيو ضرورة الاعتراف للملك بحق الاعتراض على تشريعات البرلمان ، فقال ،

« Si la puissance exécutive n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corp législatif, celui-ci sera despotique, car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autus puissances.»....«Sans la faculté d'empêcher. la puissance exécutive sera bientôt dépouillée de ses prerogatives.» (Esprit des Lois, liv. XI, ch. VI)

[وراجع كارى دي ملبرج ـ المرجع السابق ـ الجزء الثانى ـ ص ١٨ و ١٩ والهامش نمرة ١٢]

بمعناه الدقيق . وقد أخذت به فيما مضى فرنسا سنة ١٨١٤ و سنة ١٨٣٠ وبروسيا قبل سنة ١٩١٩ ولا زالت تأخذ به ولو نظريا على الأقل دول أخرى كبلجيكا وهولندا ورومانيا وانكلترا والعراق وغيرها.

طبيعة حق التصديق وأهميته: يعتبر حق التصديق بالاجماع عملا تشريعيا ومشاركة من الرئيس الأعلى للبرلمان فى السلطة التشريعية وهذا بعكس ما رأيناه من خلاف حول طبيعة حق اقتراح القوانين .

أما عند مقارنة هذا التصديق بحق التصويت le vote الذى يتمتع به البرلمان فقد اختلف الفقهاء :

(١) ذهب العالم الألمانى Laband إلى أن البرلمان يقوم بالدور الأول فى عمل القانون وهو دور تحديد محتواه la fixation du contenu de la loi وهذا لا يخرج من كونه مجرد نشاط عقلى activité intellectuelle خال من كل قيمة تشريعية حقيقة فهو مجرد عملية تحرير redaction مما تتولاه اللجان العادية . أما الدور الثانى فيقوم به الرئيس الأعلى وهو التصديق الذى يخلع على النصوص قوة الأمر والالزام . وعليه تكون سلطة التشريع مركزة فى عملية التصديق وفيها وحدها ولذلك قيل إن من يملك التصديق يملك حقا سلطة التشريع (١)

(٢) يوافق Jellinek على ترجيح أهمية التصديق على التصويت ولكنه لا ينزل بالتصويت إلى درجة تشبيهه بأعمال اللجان العادية لأن عمل البرلمان فى نظره لا يقتصر على مجرد تحديد نصوص القانون بل انه هو الذى يصرح للملك باعطاء أمر التصديق الذى يخلع على القانون صفته الألزامية . وبغير هذا التصويت لا يستطيع الملك الدستورى ممارسة إرادته

---

(١) راجع السيد صبرى - المرجع السابق ص٣٨٤ — ٣٨٨ ووحيد رأفت ووايت ابراهيم بك - المرجع السابق ص٣٩٤ وما بعدها. وراجع Laband le droit public de l'empire allemand T. II. p. 253.

التشريعية . وبذلك لا يكون الاصدار عملا قائما بذاته مستقلا عن عمل البرلمان indépendant وإنما يكون سلطة تشريعية مقيدة بشرط conditionné هذا الشرط هو سبق تصويت البرلمان على مشروع القانون (١) .

(٣) أما الرأى الصائب فى هذا الشأن فهو الذى يقول بأن سلطة الملك وسلطة البرلمان إنما تنصبان هنا على موضوع واحد sur le méme objet بحيث لا يمكن أن تنفرد به احداهما دون الأخرى . وعليه فليست إرادة البرلمان وحدها بقادرة على خلق القانون (بدون تصديق الملك) وليست بأقدر منها على ذلك إرادة الملك المنفردة (أى بدون تصويت البرلمان) . وبذلك لا يصح أن يشبه التصويت البرلمانى على مشروعات القوانين بقرارات اللجان العادية الخالية من كل قيمة تشريعية . وتبعا لذلك يصبح حق التصديق — كما قال كارى دى ملبرج — سلطة تشريعية متممة complémentire (٢).

حق التصديق والنظام الديمقراطى : يتعارض حق التصديق هذا (أى كاعتراض مطلق) مع النظام الديمقراطى القائم على أساس كون الأمة مصدر السلطات جميعها والذى يتنافى مع تمكين الرئيس الأعلى من مقاومة رأى الأمة مهما كانت درجة إجماعها عليه. حقا يجب ان يمكن هذا الرئيس من الاعتراض على المشاريع التى يقرها البرلمان ولكن يجب الا يذهب ذلك الحق إلى درجة الاعتراض المطلق (٣).

فهذا الاعتراض إن تمسك به الرئيس على اطلاقه كان هادما لمبدأ السيادة الشعبية ومتعارضا مع النظام الديمقراطى ومع ماهو مقرر فى النظام البرلمانى من ان الملك لا يتولى سلطته إلا بواسطة وزرائه ولقد حاول البعض التوفيق

(١) المرجع السابق ص ٣٨٥ ومابعدها

(٢) المرجع السابق ص ٣٨٦ — ٣٨٨ .

(٣) وحيد رأفت ووايت بك ابراهيم — المرجع السابق ص ٣٩٥

بين حق التصديق وهذه المبادىء الديمقراطية وذلك بجعلهم هذا الحق مرهونا في استعماله بارادة الأمة نفسها اى بارادة البرلمان الجديد المنتخب بعد حل البرلمان الاول الذى إختلف مع الرئيس على مشروع القانون. فان قيد حق التصديق برأى الامة بعد هذا الحل أصبح هذا الحق متفقا والمبدأ الديمقراطى وزال التعارض بينه وبين كون الامة مصدر السلطات جميعها. على أن الفقهاء الحديثين وعامة لا يستسيغون حق التصديق هذا رغم محاولة البعض ادماجه فى المبدأ الديمقراطى كما أخذ على هذا الحق ما قد يؤدى اليه من اضطرابات داخلية كثورة سنة ١٨٤٨ بفرنسا. ولعله لمثل هذه الاعتبارات مجتمعة لم يستعمل هذا الحق فى البلاد التى وجد فيها tombé en desuetude كانجلترا التى لم يستعمله ملوكها بالمرة منذ سنة ١٧٠٧ (عندما رفضت الملكة Anne التصديق على قانون التجنيد الاسكتلندى Scotch Militia Bill) وكذلك فى العراق

ثانيا — لا اعتراض للرئيس ذهبت بعض الدساتير الجمهورية الى اتجاه عكس السابق على خط مستقيم. فلم تجعل اصدار القانون متوقفاً على رأى الرئيس الأعلى وإنما يتم بمجرد إقرار البرلمان إياه.

ثالثا — للرئيس حق اعتراض توقيفى على أن معظم الدساتير قد ذهبت مذهباً وسطا بين الرأيين السابقين، فاعطت الرئيس الأعلى حق الاعتراض على مشروع القانون الذى يقره البرلمان، وإنما لا يكون الاعتراض هنا مطلقا كما فى المذهب الأول بل توقيفيا Veto suspensif، ومعنى ذلك أن القانون يصدر رغم هذا الاعتراض إذا أعاد البرلمان إقرار المشروع بالأغلبية العادية (وهذه هى صورة الاعتراض التوقيفى المأخوذ بها فى فرنسا وفى البلاد التى سارت على غرارها) أو بأغلبية خاصة (وتلك هى الصورة التى أخذت بها الولايات المتحدة حيث يشترط لاصدار القانون المعترض عليه إعادة تقرير

البرلمان إياه بأغلبية ثلثي أعضاء كل واحد من المجلسين).

ومن الواضح أن الأمل ضعيف فى نجاح الاعتراض التوقيفى فى صورته الأولى ولكنه اعتراض قوى وسلاح فعال فى صورته الثانية الأمريكية فبواسطته يتمكن الرئيس التنفيذى من أن يمنع أو يعرقل ماقد ترتكبه السلطة التشريعية من اخطاء أو سوء استعمال لحقوقها وطغيان على السلطات الأخرى

ويلاحظ هنا ان الاعتراض التوقيفى ليس حق تصديق بالمرة. لأن التصديق هو الاعتراض المطلق السابق ذكره. وهو يختلف عنه إختلافا جوهريا فبينما يعتبر التصديق عملا تشريعيا ومساهمة فى وظيفة التشريع يعتبر الاعتراض التوقيفى مجرد عمل تنفيذى لأنه مجرد محاولة يراد بها حرمان القانون من سلطة الاجبار التى اصبحت له فى حكم المقرر.

التصديق والاعتراض فى الدستور المصرى:

أولا — فيما يتعلق بتعديل الدستور للملك حق تصديق (أى حق اعتراض مطلق) وذلك وفقا لنص المادة ١٥٧ التى سبق لنا تفصيل أحكامها [1].

ثانيا — فى غير الحالة السابقة أورد الدستور المصرى المواد ٢٥ و ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ وفيما يلى نصها:

م ٢٥: « لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك ».

م ٣٤: « الملك يصدق على القوانين ويصدرها ».

م ٣٥: « إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده اليه فى مدى شهر لاعادة النظر فيه.

« فاذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وصدر ».

---

(١) راجع قبله ص ٧٠ وما بعدها

م ٣٦ : « إذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فان كانت الأغلبية أقل من الثلثين أمتنع النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه . فاذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع باغلبية لآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر » .

تحليل النصوص وملاحظاتنا عليها : من مراجعة هذه النصوص يتضح أن المشرع المصرى يستعمل لفظ « التصديق » ولكن يلاحظ رغم ذلك مايلى :

(١) جاءت المادة ٣٥ بقرينة تفيد رغبة المشرع بعض الشيء عن هذا الحق ، وذلك لأنها قد اعتبرت عدم رد المشروع إلى البرلمان فى بحر شهر لإعادة النظر فيه تصديقاً ضمنياً على هذا المشروع . وقد قررت المادة ٣٥ من دستور سنة ١٩٣٠ القرينة على عكس هذا المعنى تماما .

(٢) حددت المادة ٣٦ حق « التصديق » تحديدا أخرجه عن معناه كلية بحيث لم يبق له من التصديق إلا الاسم . تلك الحدود قد حولت حق التصديق (الاعتراض المطلق) إلى حق اعتراض توقيفى أى مؤقت والفرق بين الاثنين خطير كما عرفنا

(٣) المادة ٣٦ عندما أخذت بحق الاعتراض التوقيفى قد طبقت الصورتين الأمريكية والفرنسية لهذا الاعتراض معاً وذلك على النحو الاتى :

١ ـ <u>الصورة الأمريكية</u> : اشترط الدستور لصدور مشروع القانون (رغم معارضة الملك) <u>فى نفس دور الانعقاد</u> أن يعيد البرلمان إقرار هذا المشروع بأغلبية خاصة هى أغلبية « ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل

من المجلسين » فان لم تتوفر هذه الأغلبية امتنع نفاذ المشروع فى نفس دور الانعقاد وإن أمكن اقراره فى دور الانعقاد التالى كما سنرى .

وعليه فنجاح الاعتراض فى هذه المرحلة هو مجرد تاخير اقرار المشروع إلى الدور التالى الذى يلى العطلة أو يلى الحل . وهو الدور الذى سيقول فيه البرلمان كلمة الفصل فى المشروع .

ب ـ الصورة الفرنسية : إذا نجح الاعتراض فى المرحلة الأولى فى تعطيل إصدار المشروع فى نفس دور الانعقاد ، فهنا قد يعيد البرلمان فى دور الانعقاد التالى اقرار هذا المشروع . وقد يأتى دور الانعقاد التالى ـ كما قلنا ـ عقب العطلة العادية أو عقب حل مجلس النواب . وفى كلتا الحالتين يصدر القانون رغم معارضة الملك ـ إذا أعاد البرلمان اقراره بالأغلبية العادية يتضح من ذلك أن الصورة الفرنسية لحق الاعتراض الملكى لا يلجأ اليها فى مصر إلا إذا نجح هذا الاعتراض فى المرحلة الأولى (أى بالصورة الأمريكية) وأمكنه منع إصدار المشروع فى نفس دور الانعقاد . ويكفى لهذا النجاح أن يجد الملك فى أى المجلسين أقلية تؤيد اعتراضه وتربو على ثلث أعضائه فقط . فهذا كفيل بنجاح الاعتراض الملكى فى المرحلة الأولى . ومما يجعل الأمل قوياً فى هذا النجاح ـ ولو نظريا ـ كون خمسى أعضاء مجلس الشيوخ المصرى معينين بواسطة الملك . وبذلك يزيدون على الثلث (بمقدار $\frac{1}{15}$ من أعضاء المجلس)

ولكن هل يمكن عملا نجاح هذا الاعتراض بصورتيه ؟

الحقيقة أن هذا الأمل وإن كان يبدو قويا من الناحية النظرية إلا أنه أقل قوة من ذلك بكثير من الناحية الواقعية وإن كان فى اعتقادنا غير مستحيل الحصول . ولكن ذهب رأى إلى القول بهذه الاستحالة وفيما يلى بيان ذلك :

الرأى القائل بأن حق الاعتراض ولد ميتا فى دستور سنة ١٩٢٣

يرى الدكتور السيد صبرى : « أن حق الاعتراض فى الدستور المصرى ولد بصورتيه ميتا لا استعمال له : ميتا فى الصورة الأمريكية لاشتراط أغلبية الثلثين لنفاذ المشروع ، وميتاً فى الصورة الفرنسية لورودها خلف الصورة الأمريكية » .وحجة ذلك أن الدستور المصرى باقتباسه الطريقة الأمريكية (فى المرحلة الأولى) قد قضى على حق الاعتراض فى صورته الثانية أى صورته الفرنسية (فى المرحلة الثانية) لأنه ما دامت الأغلبية العادية فى النظام البرلمانى كافية دائما لاسقاط الوزارة فان حق الاعتراض ليس الا حقا اسميا لا يستعمل مطلقا . ان ورود حق الاعتراض على الطريقة الواردة فى المادة ٣٦ ليس سوى تأكيد مزدوج بعدم وجوده : عدم وجود أساسى ، وعدم وجود منطقى . ففى الصورة الأولى « الامريكية » ليست أغلبية الثلثين التى نص عليها الدستور هى التى ستقضى على الاعتراض وإنما الأغلبية العادية التى قررت القانون . إن الملك لايستطيع أن يستعمل حق الاعتراض إلا بواسطة وزرائه . ولكن هؤلاء الوزراء تتحتم استقالتهم إذا لم يحوزوا ثقة تلك الأغلبية العادية التى قررت القانون . وعلى ذلك فاغلبية الثلثين هى أغلبية شكلية لا أهمية لها ، لأن الملك عند ما يستعمل حق الاعتراض بواسطة الوزارة يجد مجلس النواب بالأغلبية التى أقرت القانون يستطيع دائما أن يضطر الوزارة إلى الاستقالة بما له من حق دستورى دون أن يضطر إلى الخضوع لما يحتمه الدستور من وجوب توفر أغلبية الثلثين لاقرار القانون . فاذا ما حلت محل الوزارة المستقيلة وزارة جديدة من حزب الأغلبية الذى أقر القانون فهى بطبيعة الحال لن تستعمل حق الاعتراض وعلى ذلك يجد رئيس السلطة التنفيذية نفسه فى مركز لا مخرج منه ، فاما أن يرضخ لرأى المجلس وعلى ذلك لا يمارس حق الاعتراض وإما أن يحل المجلس بل يبدو أن الحل سيكون

الطريق الوحيد لامكان استعمال الاعتراض . ولكن إذا أقر المجلس المنتخب بعد الحل نفس القانون بالأغلبية العادية فان الرئيس التنفيذى سيضطر عند ذلك للرضوخ .. لأنه لا يستطيع حل المجلس لسبب واحد مرتين ... أما إذا رفض المجلس الجديد القانون فالمعركة تنتهى بعدم استعمال حق الاعتراض ويكون الرئيس التنفيذى قد نجح باستعماله حق الحل لا حق الاعتراض » .

ثم قال : « على أننا إذا فرضنا وكان حق الاعتراض ممكن الاستعمال ، فانه كان يؤدى إلى غرض مضاد رأسا ، لأنه بدل استحالة الاستعمال التى رأيناها يصبح استعماله أكثر مما يجب ، ذلك لأن خمسى أعضاء مجلس الشيوخ معينين بواسطة السلطة التنفيذية والباقى منتخبين بالاقتراع العام فالحكومة تستطيع بنفوذها الأدبى على الأعضاء المعينين أن تسقط قانونا أعيد للبرلمان لاقراره من جديد ، لأن مجموع الأعضاء المنتخبين وهم ثلاثة الأخماس أقل من الثلثين الضروريين لاقرار القانون فى حالة إعادته ، وبهذه الطريقة تستطيع الحكومة شل عمل السلطة التشريعية »[1] .

اعتقادنا أن الاعتراض فى مصر صعب ولكنه غير مستحيل :

(١) اننا نوافق الرأى السابق فى أن لشرط أغلبية الثلثين بكل مجلس أهمية خاصة فى مصر نظرا لكون خمسى أعضاء مجلس الشيوخ معينين وبذلك تستطيع الحكومة « شل عمل السلطة التشريعية » . ولكن « إلى حد ما » إذ توجد عدة اعتبارات تخفف من هذا الخطر وهى (!) الخمسان المعينان من أعضاء مجلس الشيوخ أعضاء يتمتعون باستقلال فى الرأى رغم تعيينهم بواسطة الحكومة ويزداد استقلالهم مع الزمن ونظرا لتقلب الحكومات . وبذلك يتعذر عمليا أن تكون طريقة تعيينهم سببا فى تأييدهم الحكومات المتعاقبة بالاجماع فى كل معارضة منها لمشروعات القوانين . فمثل هذا الخضوع

(١) السيد صبرى — المرجع السابق ص ٤٠٦-٤٠٨

الأدبى الاجماعى نظرى أكثر منه عمليا . خصوصا وأن هؤلاء الأعضاء يكونون بنص الدستور من طبقات خاصة فضلا عن طول مدة عضويتهم وعدم قابلية مجلسهم للحل فكل ذلك لا بد وأن يزيد استقلال هؤلاء الأعضاء قوة وأثراً

(ب) إن نجاح الحكومة التى تستعمل حق الملك فى الاعتراض على مشروعات القوانين هو شل وقتى فقط لهذه المشروعات . إذ لن يمنع ذلك الاعتراض من إعادة إقرار المشروع فى دور الانعقاد التالى بالأغلبية العادية ، وإذا أرادت الأغلبية العادية بمجلس النواب عدم الانتظار فيمكنها أن تسقط كل وزارة لا تحصل على تصديق الملك وإصداره للمشروع وبذلك يقامر المجلس ببقائه ، فاما أن يرضخ الرئيس الأعلى لرأى هذه الأغلبية وإما أن يتمسك بالاعتراض فيضطر إلى حل مجلس النواب وبذلك ياتى على عجل دور الانعقاد التالى الذى تكفى فيه الأغلبية العادية بكل من المجلسين لاصدار القانون . وعرقلة الشيوخ فى هذه الحدود لعمل الأغلبية الحزبية بمجلس النواب يمكن استساغته بسهولة بل لعله أهم ما يستند اليه نظام المجلسين من مبررات .

(٢) اعتراض الملك فى مصر على القوانين ليس مستحيلا ولكنه فقط وعر المسالك ما دامت الأغلبية البرلمانية العادية تستطيع اسقاط الوزارة التى تعارض أو توافق على معارضة مشروع قانون أقرته هذه الأغلبية. ووعورة هذه المسالك ترجع إلى كون هذا الموقف سيضع كلا من الوزارة والبرلمان (أعنى مجلس النواب) فى مهب العاصفة . وسيؤدى تمسك كل من الجانبين بموقفه اما إلى اسقاط الوزارة أو الى حل البرلمان أو اليهما معا على التعاقب (عندما يقيل الملك الوزارة المخالفة لرأيه ویاتى بوزارة تؤيده وتحل البرلمان) وهذه النتائج الخطيرة لاشك تدعو كلا من الجانبين الى التريث والتساهل فى موقفه حتى يتفاداها . فيصح — وهذا هو الغالب فى النظم البرلمانية — أن

يحجم الملك عن معارضة مشروعات أقرتها أغلبية ممثلى الأمة ، تلك الأغلبية التى تستند اليها الوزارة التى يباشر الملك بها سلطاته الدستورية والتى تسال وحدها عن هذه السلطات .

ومعنى ذلك جواز امتناع الملك فى النظام البرلمانى عن استعمال حقه فى الاعتراض على مشروعات القوانين وهذا هو الغالب ولكن يجوز أن يتمسك الملك بهذا الحق وبالسبل التى سبق بيانها وهنا قد تشاركه الوزارة هذا الرأى وتستطيع أن تقنع الأغلبية البرلمانية بتعديل رأيها فى نقط الخلاف أو على الأقل تقنعها بقبول حكم الدستور وهو تعطيل مشروع القانون لدور الانعقاد التالى دون احداث أزمة ما دامت لم توافق عليه أغلبية الثلثين المطلوبة عند اعادة عرضه على البرلمان فى نفس الدور ونجاح الوزارة فى هذا الاقناع ليس مستحيلا اذ المفروض أنها تشمل زعماء الأغلبية البرلمانية ؛ وحتى ان لم ينجح فى اقناع أغلبية النواب بهذا الرأى فليس معنى ذلك اسقاط هذه الأغلبية للوزارة حتما لأن تمسك هذه الاغلبية بالوزارة القائمة قد يكون أهم فى نظر هذه الأغلبية من تمسكها بصدور القانون فورا . وربما يكون موضع الخلاف ليس من الخطورة بالدرجة التى تسقط بسببها الاغلبية البرلمانية وزارتها الممثلة لها والحائزة بصفة عامة على تاييدها ورضاها .

وكذلك يمكن تصور اتفاق الاغلبية البرلمانية والوزارة على التساهل وتلبية رغبة الملك الخاصة فى الاعتراض على مشروع القانون اذا لم يكن هذا المشروع مستعجلا ، وبذلك تضمن الاغلبية والوزارة نجاح المشروع باعادة اقراره فى نفس دور الانعقاد باغلبية ثلثى الاعضاء ، أو بالأغلبية العادية فى الدور التالى . فقد ترى الوزارة وأغلبية النواب أن من المصلحة هذا التهادن بدلا من خلق أزمة قد تطوح بالوزارة والبرلمان معاً ، وتكون من نتيجتها الحتمية تأجيل المشروع لدور الانعقاد التالى الذى قد تفقد فيه الاغلبية

مركزها هذا وتصبح أقلية . أو بعبارة موجزة قد ترى الأغلبية العمل الهادىء المضمون العاقبة أجدى وأوفق من الهجوم السريع المجهول العاقبة

(٣) — يمكن تصور الالتجاء الى الصورة الفرنسية للاعتراض دون مرور على الصورة الامريكية التى قيل باستحالتها . وذلك اذا ما اعترض الملك على مشروع القانون ثم حل مجلس النواب قبل اقراره المشروع ثانية باغلبية الثلثين . فيعرض المشروع على المجلس الجديد ويأخذ الاعتراض صورته الفرنسية مباشرة دون المرور بالصورة الامريكية . وكذلك اذا اعترض الملك على المشروع ولكنه لم يحل المجلس بل قرر المجلسان أو أحدها تأجيل النظر فى المشروع المعاد الى دور الانعقاد التالى لأى اعتبار أو لمجرد انتهاء دور الانعقاد وعدم اتساع الوقت لاعادة النظر فى المشروع المعترض عليه ، ففى مثل هذه الحالة تطبق الصورة الفرنسية للاعتراض وحدها دون استنادها الى الصورة الامريكية.

(٤) — ما دام موت حق الاعتراض فى الصورة الفرنسية (المرحلة الثانية) قد بنى على أساس وروده خلف الصورة الامريكية التى قيل باستحالتها (المرحلة الاولى) ، وما دمنا قد رأينا أن هذه الاستحالة ليست صحيحة وأنها مجرد صعوبة فقط ، فعلية تكون الصورة الاولى للاعتراض ممكنة فى مصر . وبالتالى يكون الاعتراض حياً وممكناً فى المرحلة الثانية أيضاً (الصورة الفرنسية) وذلك أخذاً بقاعدة دوران العلة مع معلولها . وتكون الخلاصة أن استعمال حق الاعتراض على مشروعات القوانين ممكن الاستعمال فى مصر وهو فى ذلك يمر بمرحلتين متعاقبتين أولاهما (فى نفس دور الانعقاد) يلبس فيها الطابع الامريكى السابق شرحه ، فى حين يظهر فى المرحلة الثانية (دور الانعقاد التالى) بصورته الفرنسية المصغرة . ولقد قرر جواز استعمال حق الاعتراض هذا فى فرنسا العميد ديجى وذلك بالرغم من

أن طرق استعماله هناك أشد عسراً وأكثر مشقة منها فى مصر . وذلك بسبب نظام فرنسا الجمهورى من ناحية ، كما يرجع من ناحية ثانية الى تعطل استعمال حق الحل هناك نظرا لضرورة موافقة مجلس الشيوخ مقدماً على حل مجلس النواب (١)

(٥) — يترتب على كل هذه الملاحظات أن سلطة ملك مصر فى الاعتراض على « مشروعات القوانين » سلطة ضعيفة الى حد كبير اللهم فى حالة تعديل الدستور حيث ترتفع هذه السلطة الى حق تصديق أى اعتراض مطلق والى مساهمة لا شك فيها فى سلطة التشريع . ففى هذه الدائرة وحدها يكون الملك فى التشريع على قدم المساواة مع البرلمان أو يكاد (٢) أما فيما وراء ذلك فمع التسليم بأن السلطة التشريعية فى مصر يتولاها الملك والبرلمان بمجلسيه مما نصت عليه المادة ٢٤ من الدستور — إلا أن الملك والبرلمان ليسا على قدم المساواة فى هذا الصدد بل للبرلمان الكفة الراجحة جدا فى التشريع والى درجة تكاد تقرب من الاستئثار دونه بالسلطة التشريعية (٣)

---

(١) ذهب اسمان ولومبارد فى فرنسا الى القول باستحالة استعمال حق الاعتراض على خلاف رأى ديجى .

(٢) يلاحظ ماسبق أن ذكرناه من محاولة التوفيق بين حق التصديق والنظام الديمقراطى ، فهذه المحاولة المستندة الى فكرة حل البرلمان ستؤدى فى النهاية — كما رأينا — الى رجحان كفة الأمة مصدر السلطات . وبذلك لاتكون المساواة مطلقة فى هذا المقام بين الملك والبرلمان

(٣) ذهب الأستاذ السيد صبرى إلى أبعد من ذلك فقرر « أنه بالرغم من وجود حق التصديق فى نصوص الدستور المصرى فان هذا الحق لاوجود له ، والبرلمان وحده هو الذى يعمل القانون ، فهو بذلك السلطة التشريعية الوحيدة مادامت ارادته هى بمفردها الضرورية للتشريع » [راجع مؤلفه السابق الذكر ص ٤٠١ - ٤٠٢] ، أما الأستاذ وحيد رأفت « فيرى أن حق التصديق وان أصبح فى تطبيقاته الدستورية حق اعتراض توقيفى ومؤقت فقط إلا أن هذا الحق قائم فيما يتعلق بتنقيح الدستور [راجع مؤلفه المذكور سابقا ص ٣٩٩]

وجملة القول أن التشريع فى اعتقادنا هو عمل البرلمان المصرى أساسا مع حق الملك فى اقتراح القوانين بداءة وحقه فى التصديق عليها ختاما لو كانت خاصة بتنقيح الدستور ، أو فى مجرد الاعتراض عليها اعتراضاً مؤقتاً إن لم تتضمن هذا التنقيح . وفى هذه الصورة الأخيرة يكون الاعتراض عملا تنفيذيا لا يتعارض مع مبدأ الفصل التام بين السلطات ولا يعتبر مظهرا من مظاهر التعاون بينها فى عمل القانون .

« ٦ » — سبق أن عرفنا أن « حق التصديق » فيما يتعلق بتنقيح الدستور لم يكن من صنع « لجنة الثلاثين » وانما استحدثته اللجنة الحكومية أى « اللجنة الاستشارية التشريعية » .

« ٧ » — لم تأخذ « لجنة المبادىء العامة » ولا « لجنة الثلاثين » على هذا النحو الا بحق الاعتراض التوقيفى « المؤقت » ولكنها مع ذلك استعملت باستمرار كلمة « تصديق » واحتفظ بها الدستور الى النهاية . وتفسير ذلك ظاهر فى أعمال لجنة الثلاثين التى أرادت أن توفق بين « حق التصديق » من ناحية [1] وضرورة تقييده فى مصر تقييدا كبيرا من ناحية

= ولكن ذهب رأى من قبل (رأى الأستاذين مصطفى الصادق بك ووايت ابراهيم بك) الى القول بأن عمل الملك فى التشريع هو اشتراك تام فيشمل الاقتراح والتعاون فى عمل القوانين وحرية الرأى النهائى بالتصديق على القوانين أو الاعتراض عليها واعادتها للسلطة التشريعية ، ولهذا قيل أيضا « وينتج من ذلك أن الدستور المصرى يجعل الملك مساويا فى الحقوق للبرلمان » [راجع مؤلفهما « مبادىء القانون الدستورى » ص ١٧٥]

(١) دافع عن « حق التصديق » فى لجنة الثلاثين بصفة خاصة عبد الحميد مصطفى باشا وعبد الحميد بدوى باشا . وقد جاء على لسان الأول فى اللجنة أن ما يريده الرأى العكسى هو « من قواعد النظام الجمهورى الذى لم توافقوا عليه ... أما فى باقى البلاد الملكية كهولندا .. فللملك بنص صريح أن لا يصدق على القانون . وفى بلجيكا مع وجود نص صريح فى دستورها على أن كل سلطة مصدرها الأمة - خول للملك الحق فى أن لا يصدق على القانون الذى يوافق عليه البرلمان .. فهو اذا لا يتنافى مع سلطة الامة ... » =

أخرى[١] فأخذت برأى وسط أبقى من التصديق على اسمه وأدخل على جوهره من القيود ما حوله إلى حق اعتراض توقيفى فقط ثم جاءت اللجنة الحكومية السابق ذكرها فأضافت حق التصديق فيما يتعلق بتنقيح الدستور فقط

حق الاعتراض فى دستور سنة ١٩٣٠ الملغى :

جاءت المادة ٢٤ من دستور ١٩٣٠ مطابقة حرفيا لمقابلتها بدستور سنة ١٩٢٣ ، وكذلك الشأن بالنسبة للمادة ٢٥ والمادة ٣٤ اللتين نصتا على حق

= وقال عبد الحميد بدوى باشا : « ان من يريد أن ينكر حق التصديق يجب عليه أن يبحث أولا فى سلطة الملك وفيما اذا كان الملك رئيس السلطة التنفيذية فقط أم هو شريك أيضا فى السلطة التشريعية ، والذى لا نزاع فيه من الوجهة التاريخية أن السلطة التشريعية كانت أولا فى يد الملك وحده ثم قامت الحركات القومية ترمى الى مشاركته فى ذلك أو سلب الحق منه . فمن سلب منه الحق تحولت بلاده الى جمهورية ولا يمكن أن يقال إن الحق اغتصب من الملك أصلا ما دام هناك ملك ، وكل ما يقال أنه أصبح للاهلين حق مشاركته فى السلطة ، ولذلك بقى الملك فى كل البلاد جزء من السلطة التشريعية ... وعليه يجب أن يأخذ حظه من تلك السلطة التى هو أحد أركانها .. »

(١) حارب حق التصديق بقوة فى لجنة وضع المبادىء العامة الشيخ بخيت . كما حاربه فى لجنة الثلاثين على ماهر باشا وعبد العزيز فهمى باشا : فقد قال الشيخ بخيت « اننا باعطاء الملك ذلك الحق انما نعمل على جعل وظيفة المجالس النيابية شورية محضة ... » كما استند الى الأستاذ اسمان فى القول بأن حق التصديق قد أصبح مهملا لا يعمل به وانه ينافى مبدأ الفصل بين السلطات . وقال ماهر باشا معبرا عن موقف اللجنة الفرعية أمام اللجنة العامة « حق التصديق المطلق يقتضى حق الرفض المطلق ويجعل الكلمة للملك ، وهذا يتنافر مع ما قررناه من ان كل سلطة مستمدة من الامة . وقد قال أيضا فى جلسة ١٠ يولية سنة ١٩٢٢ « قررنا فى صدر دستورنا أن مصدر السلطات هى الأمة ، واليوم يعرض علينا مبدأ يقرر للملك حقوقا كبيرة ومتعددة وليست بمتفقة مع سلطة الأمة .. الخ ولا توجد وسيلة لهدم مبدأ سلطة الامة وتنظيم الاستبداد أعظم من ذلك ـ حكمة الامة مجتمعة فى المجلسين تتفق على رأى والحكومة تشاركها طول مدة البحث ثم يأتى الملك فيهدم ما اتفق عليه ممثلو الامة . ان الملك وله تلك المكانة العليا ينبغى اجلالا لمقامه أن يبقى بعيدا عن كل هذه المنازعات وأن نربأ به عن أن يصادم أمته » [محاضر لجنة الدستور المرجع السابق ص ٣٩]

التصديق . أما المادتان ٣٥و٣٦ فقد اختلف نصهما سنة ١٩٣٠ عنه سنة ١٩٢٣ . وذلك على النحو الآتى .

ا — فيما يتعلق بالمادة ٣٥ نجد (أولا) أن مهلة التصديق قد أصبحت شهرين بعد أن كانت شهرا بدستور سنة ١٩٢٣ . (وثانيا) أصبح عدم رد مشروع القانون فى هذه الفترة يعتبر رفضاً له بعد أن كان يعتبر قبولا . (وثالثا) أصبح غير جائز أن يعيد البرلمان فى دور الانعقاد نفسه النظر فى مشروع رفض التصديق عليه صراحة أو ضمنا على النحو السابق .

ب — فيما يتعلق بالمادة ٣٦ يلاحظ : (أولا) اشتراط أغلبية ثلثى الاعضاء (الصورة المكبرة الأمريكية) إذا كان اقرار المشروع فى دور انعقاد تال وإنما فى نفس الفصل التشريعى أى قبل إجراء انتخابات جديدة (ثانيا) تكفى الأغلبية العادية (الصورة المصغرة الفرنسية) إذا أعيد اقرار المشروع فى دور انعقاد من فصل تشريعى جديد أى بعد اجراء انتخابات جديدة .

ويلاحظ أن المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ قد ذكرت مبررات تعديلها للمادتين ٣٥و٣٦ وذلك بقولها :

« ويتصل بتحديد ما بين السلطتين من العلاقات ما تراه الوزارة من وجوب تغيير حكم المادتين ٣٥و٣٦ فقد أملاهما تيار الديمقراطية الجارف بعد الحرب ومثال دستور الولايات المتحدة الذى بنى على مبادىء ليس بينها وبين النظام البرلمانى نسب . وهذا الحكم قائم على المبالغة فى تقييد حقوق السلطة التنفيذية بما لا فائدة فيه ولا مصلحة منه . ففترة الشهر قصيرة ، وتفسير عدم رد القانون بأنه تصديق اسراف فى الاستنتاج وبناء القرائن والأولى أن يكون الحكم العكس ، وجواز عودة البرلمان الى مناقشة القانون المردود فى دور الانعقاد نفسه تفويت لكثير من حكمة الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق الرد وترى الوزارة لذلك تعديل المادتين بما يتفق مع هذه الاعتبارات مستوحية

بالنظام المتبع فى جمهورية فنلندا — والمفهوم طبعاً أن مدة الشهرين المنصوص عليها فى المادة ٣٥ تبدأ من ابلاغ المشروع للملك »[١].

ولعله من الواضح أن دستور سنة ١٩٣٠ قد أسرف فى تضييق الخناق على البرلمان فى هذا المقام وفى تقوية حق الاعتراض الملكى ،هذا فضلا عما فى إطالة مدة الاعتراض من شهر إلى شهرين من اضاعة للوقت دون مبرر خصوصا وأن النظم البرلمانية خاصة والنيابية عامة تشكو ضياع الوقت وطول الاجراءات . وليس بخاف كذلك ان اعتبار سكوت الملك عن الاعتراض فى بحر هذه المدة بمثابة موافقة على المشروع أبعد عن الاسراف من اعتباره رفضاً لأن السكوت كقاعده عامة دليل على الرضا حتى يثبت العكس . ثم ان التفسير الأول هو الذى يتفق مع الروح الديمقراطى وطبيعة النظم البرلمانية ومبدأ السيادة الشعبية .

كما يلاحظ فى النهـــاية أن دستور سنة ١٩٣٠ قد أخذ بحق الاعتراض — لا حق التصديق — فى المادتين ٣٥و٣٦ . وفى أخذه بهذا الحق قد طبق الصورتين الأمريكية (اذا كانت اعادة اقرار المشروع فى نفس الفصل التشريعى) والفرنسية (اذا كانت اعادة الاقرار فى فصل تشريعى جديد) .

الرأى القائل أيضا بأنه هو الاعتراض ولا صينا فى دستور سنة ١٩٣٠

لقد سبق أن ذكرنا هذا الرأى بالنسبة لدستور سنة ١٩٢٣ ، وهو عينه الذى قبل بالنسبة لدستور سنة ١٩٣٠ كذلك فقد لوحظ أنه « مادام الدستور (سنة ١٩٣٠)قد جعل الصورة الأمريكية هى الأساس فقد قضى على امكان استعمال هذا الحق .... ان حق الاعتراض على الصورة الفرنسية كان ميسور الاستعمال فى بعض الأحوال فى نظر بعض الشراح ، أما وقد أبقى دستور سنة ١٩٣٠ الصورة الأمريكية بمفردها فى الحالة العادية فقد قضى على الصورة الفرنسية

(١) راجع المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ ص ٢٤

التي كان يتصور تطبيقها أو بعبارة أخرى قضى نهائياً على حق الاعتراض ».

اننا نرى على خلاف ذلك امكان استعمال حق الاعتراض وفقا لدستور سنة ١٩٣٠ وذلك استنادا الى ما يلى :

ا — استناداً الى الحجج التى سبق أن ذكرناها بالتفصيل فيما يتعلق بهذا الحق وفقا لدستور سنة ١٩٢٣.

ب — استعمال حق الاعتراض أكثر سهولة فى دستور سنة ١٩٣٠ منه فى دستور سنة ١٩٢٣ وحجة ذلك : أولا — أن للاعتراض أثرا مباشرا حتما وهو عدم جواز نظر المشروع بواسطة البرلمان فى نفس دور الانعقاد . وعليه فأثر الاعتراض من حيث التاجيل مؤكد ويشجع الرئيس الأعلى على استعمال حقه فى الاعتراض . ثانيا — كان تطبيق الأعتراض بصورته الفرنسية فى دستور سنة ١٩٢٣ مستحيلا فى نظر البعض لمجرد كونه مبنيا على الصورة الأمريكية السابقة عليه والتى قيل - على خلاف مانعتقده - باستحالتها. ولكننا فى دستور سنة ١٩٣٠ - حتى لو افترضنا جدلا استحالة تطبيق الصورة الأمريكية للاعتراض — نجد الصورة الفرنسية ليست مبنية دائماً على هذه الصورة الأمريكية . وذلك فى حالة حصول الاعتراض فى دور الانعقاد الأخير من الفصل التشريعى ، فهنا يستحيل إعادة إقرار المشروع إلا بعد الانتخابات حيث يبدأ فصل تشريعى جديد يطبق فيه حق الاعتراض بصورته المصغرة الفرنسية فى دستور سنة ١٩٣٠ دون أن تسبقها الصورة الأمريكية المكبرة التى قيل باستحالتها . فحتى مع التسليم جدلا بهذه الاستحالة ، يمكن تطبيق الاعتراض بصورته الفرنسية فى دستور سنة ١٩٣٠ لعدم إرتباط هذه الصورة حتما بالصورة الأمريكية

والخلاصة : أن حق التصديق فى مصر ليس إلا حق اعتراض توقيفى

اللهم فى حالة تنقيح الدستور « م ١٥٧ » . وهو كاعتراض توقيفى ممكن التطبيق عملا ولكنه محوط بصعوبات ترجع إلى أخذ مصر بالنظام البرلمانى القائم على المسئولية الوزارية أمام البرلمان وعلى كون الملك لا يباشر سلطته إلا بواسطة وزرائه . هذه الصعوبات أكثر ظهوراً فى دستور سنة ١٩٢٣ منها فى دستور سنة ١٩٣٠ ولكنها لا تصل فى أيهما إلى درجة الاستحالة .

التصديق اعتراض مطلق فى الدستور العراقى: نص « القانون الأساسى » العراقى على حق التصديق الملكى أولا فى الفقرة الأولى من المادة ٢٦ القائلة « الملك رأس الدولة الأعلى وهو الذى يصدق القوانين confirms Laws ويأمر بنشرها ويراقب تنفيذها ... » ثم نصت المادة الثانية والستين على تنظيم هذا الحق بقولها : « (١) — يجب أن ترفع جميع اللوائح القانونية (يعنى مشروعات القوانين) إلى أحد المجلسين فإذا قبلها ترفع إلى الثانى ولا تكون قانونا مالم يوافق عليها المجلسان ويصدقها الملك »

« (٢) — يقرر المجلسان اللوائح المرفوعة اليهما من قبل الحكومة (١) وبعد قبولها تعرض على الملك فإما أن يصدقها واما أن يعيدها مع بيان أسباب الاعادة فى برهة ثلاثة أشهر إلا إذا قرر أحد المجلسين تعجيلها فيقتضى

---

(١) القاعدة فى العراق أن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب (دون مجلس الاعيان) أن يقترح وضع لائحة قانونية (أى مشروع قانون) عدا مايتعلق بالامور المالية على شرط أن يؤيده فيه عشرة من زملائه . واذا قبل المجلس هذا الاقتراح يودعه مجلس الوزراء لسن اللائحة القانونية . وكل اقتراح يرفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية فى الاجتماع نفسه (م ٤٥ من القانون الاساسى العراقى)

كما نصت المادة ١٠٥ (د . عراقى) على أنه « لا يجوز عرض لائحة قانونية او ابداء اقتراح على أحد المجلسين بما يوجب صرف شىء من الواردات العمومية الا من قبل أحد الوزراء » تراجع كذلك المادتان ١٠٠ و ١٠٦ من الدستور العراقى — وتراجع محاضراتنا فى القانون الدستورى — بغداد سنة ١٩٣٩ - ١٩٤٠ ص ٥٢٧ - ٥٣٤

تصديقها أو إعادتها خلال خمسة عشر يوماً لإعادة النظر فيها مع بيان الأسباب الموجبة . »

هذا النص مركب الغموض ، فهو غامض أولا لأنه لم يبين الحكم فى حالة إنقضاء المهلة القانونية المذكورة دون التصديق على المشروع أو إعادته . فهل يعتبر هذا تصديقا ضمنيا (كما فى دستور مصر سنة ١٩٢٣) أم رفضا ضمنيا (كما فى دستور سنة ١٩٣٠) ؟ يبدو لنا أن روح النظام البرلمانى تقتضى ترجيح الرأى الأول .

ثم هو نص أكثر غموضاً ، وأبعث للحيرة عندما يسكت عن بيان الحكم فى حالة اعتراض الملك على مشروع القانون وإعادته مسبباً إلى البرلمان « مجلس الأمة » . هل يستطيع البرلمان إقراره من جديد أم لا ؟ وهل يصدر القانون إذا أعاد البرلمان التمسك بمشروع القانون ؟ وإن كان هذا هو الحكم فما هى الأغلبية المطلوبة لذلك ؟

اعتقادنا أن التصديق هنا اعتراض مطلق ، بمعنى أنه يقبر المشروع ، إذ القاعدة العامة أن يؤخذ المطلق على اطلاقه حتى يرد حكم بالتقييد . ولعله لذلك أوجب المشرع العراقى أن يكون الاعتراض مسببا ، ولعله كذلك لصفته هذه لم يلجأ ملوك العراق قط الى استعماله منذ صدور الدستور فى ٢١ مارس سنة ١٩٢٥ (١)

حـ - حق الاصـــدار

Promulgation

لقد سبقت لنا دراسة الاصدار من الناحية النظرية العامة ، فعرفنا من هذه الدراسة أنه عمل قانونى يقوم به عادة رئيس السلطة التنفيذية ويتضمن أمرين : ١ ـ شهادة هذا الرئيس بأن البرلمان قد أقر القانون فى الحدود التى

---

(١) راجع فى تفصيلات هذا الموضوع محاضراتنا فى القانون الدستورى ـ المرجع السابق ـ ص ٥٣٥ ـ ٥٣٩

وضعها الدستور [١] - ٢ - تكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون كل فيما يخصه .

والقاعدة المسلم بها أن الأصدار عمل مستقل عن عمل القانون ولاحق عليه ، وإنما اختلف الفقهاء على تحديد طبيعته القانونية فمن حيث طبيعته قال البعض أنه عمل تشريعى . وفى مقدمة القائلين بهذا الرأى Laband ، ولقد ذكر الأستاذان وايت ووحيد أن « الاصدار عمل قانونى لابد منه لتمام القانون ذاته » . كما قالا : « اختلف فى تكييف الاصدار هل هو عمل تشريعى أو عمل تنفيذى . وعلى أى حال ليس للتشريع قيمة بدونه » .

ولقد ذهب آخرون إلى القول بأن الاصدار عمل تنفيذى ، لأنه — كما رآى اسمان — أمر صادر إلى رجال السلطة العامة بالسهر على تنفيذ القانون وهؤلاء ماكانوا ليلزموا بهذا السهر لو لم يأمرهم رئيسهم الأعلى مادام نظام الدولة قائما على أساس مبدأ الفصل بين السلطات . وقد اعتبر هوريو كذلك الأصدار أول عمل تقوم به السلطة التنفيذية لتحقيق تنفيذ القانون وهناك اتجاه ثالث ذهب اليه الأستاذ jéze وأيده الدكتور السيد صبرى وبمقتضاه يعتبر الاصدار عملا قانونيا من نوع خاص acte Juridique d'un type spécial [٢] .

---

(١) راجع Laband — Le droit public de L' empire Allmand الترجمة الفرنسية ج ٢ ص ٢٧٨ ودوجى - المرجع السابق الجزء الرابع ص٦٢٧ - ٦٢٨ ووحيد رأفت ووايت ابراهيم بك المرجع السابق ص ٤٠٠

(٢) السيد صبرى - المرجع السابق ص ٤١٧ - ٤٢٢ . وقد قال فى هذا الشأن :

« ونحن نرى أنه فيما يختص بطبيعة الاصدار فانه ليس عملا تشريعيا ولا عملا تنفيذيا ، ليس عملا تشريعيا لأن ممارسة الاختصاص التشريعى تتطلب حرية اظهار الارادة بينما الاصدار عمل اجبارى بالنسبة للرئيس التنفيذى . ومن جهة أخرى فان الاصدار لايضيف شيئا جديدا على القانون ، فهو ليس بالعمل التشريعى بأكثر من أن وضع الصيغة التنفيذية على الاحكام القضائية ليس بالعمل القضائى =

ونحن نعتقد أن الاصدار عمل تنفيذى لأنه نقطة البدء فى وضع القانون موضع التنفيذ .

الاصدار فى الدستور المصرى :

نصت المادة ٢٦ من هذا الدستور على أن « تكون القوانين نافذة فى جميع القطر المصرى باصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الاصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية » .

« وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم باصدارها » كما نصت المادة ٣٤ على أن : « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » .

وفى المادة ٣٥ نجد إعادة ذكر الاصدار بقولها : « . . . فاذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وصدر » كما قالت المادة ٣٦ فى عبارتها الأخيرة « . . . . فاذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر الى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر »

بتحليل هذه النصوص يمكننا ملاحظة ما يلى :—

«١» — يفرق الشارع المصرى بوضوح بين عملية التصديق (موافقة الملك على المشروع) وعملية الاصدار (الأمر بتنفيذه) . ويشير إلى ان هذا الأصدار عمل لاحق على صيرورة القانون قانونا . تلاحظ بصفة خاصة عبارة et sera promulgué

(٢) لم يحدد الدستور المصرى مدة للاصدار على خلاف الدستور الفرنسى

= « وليس الاصدار عملا من أعمال السلطة التنفيذية لأنه وإن كان من الوجهة الشكلية عملا من أعمال التنفيذ فهو فى الواقع عمل سابق لتنفيذ القانون بالمعنى الصحيح وبعبارة أوضح أن الاصدار ليس تنفيذا للقانون بل هو جعل القانون نافذا il ne s'agit pas d'appliquer la loi mais de la rendre applicable. والنتيجة من ذلك أن الاصدار هو عمل من نوع خاص Sui generis نص عليه الدستور ، فهو إعلان برسمية القانون وصحة الاجراءات الواجبة فى عمله فحسب »

الصادر سنة ١٨٧٥ الذى جعل هذه المدة شهرا من تاريخ ارسال المشروع الى الحكومة . وكان يحمل بمشرعناذ كرهذا التحديد ولكن مادام الاصدار واجبا دستوريا كما سنرى لزم أن يكون حصوله فور المدة المحددة للتصديق على القانون .

(٣) - بعد موافقة البرلمان على القانون وتصديق الرئيس الاعلى عليه يصبح هذا القانون واجب الاصدار وإلاكان امتناع هذا الرئيس عن اصداره عملا مخالفا للدستور . وهنا نجد الدستور المصرى لم يأخذ بالقاعدة التى أخذ بها دستور فرنسا الصادر سنة ١٨٤٨ والذى نص على أنه فى هذه الحالة يتولى رئيس المجلس النيابى اصدار القانون [كانت فرنسا حينذاك تأخذ بنظام المجلس الواحد] .

وعليه فعند امتناع الرئيس الأعلى عن اصدار قانون صدق عليه دستوريا فى مصر [صراحة أو ضمنا كما رأينا] لاتوجد وسيلة دستورية لاجباره على عدم التمسك بهذا الموقف غير الدستورى إلا اسقاط البرلمان لكل وزارة لاتستطيع اصدار القانون، خصوصاً إذا ماحل البرلمان وجاء المجلس النيابى الجديد مؤيداً لموقف سابقه . فهنا يكون تكرار الحل غير جائز وبذلك يكون الاضراب الوزارى هو الوسيلة العملية التى يمكن بها اجبار الرئيس الأعلى على احترام الدستور . ويكون المرجع فى كل ذلك إلى قوة الرأى العام وهو الضمان الأخير لاحترام القواعد الدستورية مادامت هذه القواعد غير متمتعة بجزاء وضعى sanction positive بالمعنى الصحيح كسائر القواعد القانونية régles juri diques

(٤) ما الحكم إذا اختلف النص الصادر من الملك عن النص الذى أقره البرلمان ؟ ، هذا الاختلاف يمكن ان يأخذ احدى الصور الاتية :

(١) الاصدار يتضمن نصاً لم يوافق عليه المجلسان : وهنا يكون هذا النص غير دستورى فى شكله لأن القانون لايكون قانونا من حيث الشكل

إلا بموافقة المجلسين عليه ، وبذلك يكون للمحاكم بل عليها باجماع الفقهاء أن تمتنع عن تطبيق هذا النص وتطبق فقط سائر نصوص القانون الدستورية .

ب — الاصدار يسقط نصا وافق عليه المجلسان : وهنا نعتقد وجوب التفريق بين حالتين : (١) إذا كان هذا النص المحذوف لا يؤثر على أحكام القانون التى صدرت فيجب على المحاكم تطبيق هذه الاحكام .أما النص الساقط فى الاصدار فلا يمكن تطبيقه لانه لم يصبح « نافذا » ما دام لم يصدر بعد . وعليه فتطبق النصوص الصادرة دون غيرها (٢) إذا كان حذف هذا النص يؤثر على أحكام القانون الصادرة فهنا نرى أن هذه النصوص تصبح صادرة بمعنى يختلف عن المعنى الذى قررها به المجلسان . وبذلك يكون النص الصادر غير النص الذى أقره البرلمان فلا يمكن تطبيقه بواسطة المحاكم لأنه غير دستورى من حيث شكله .

(٥) تصدر القوانين فى مصر فى شكل مرسوم بالصيغة الآتية :

« نحن فاروق الأول ملك مصر (وعند الوصاية على العرش كان يقال: باسم حضرة صاحب الجلالة فاروق الأول ملك مصر . مجلس الوصاية . .) « قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتى نصه وقد صدقنا عليه وأصدرناه» .

نشر القوانين

بعد انتهاء مرحلتى التصديق والاصدار السابق شرحهما يجب أن ينشر القانون بالجريدة الرسمية (الوقائع المصرية) وهذا عمل مادى لاحق على تمام عمل القانون فهو مجرد شرط لازم لامكان تنفيذه ، ولا يغير من ذلك انه من حيث زمانه يختلط مع الأصدار أو يكاد . فالأصدار يستفاد عادة من النشر وبهذا يرتبط أحدهما بالآخر .

ولقد أوثق هذه الصلة بين الاصدار والنشر الدستور المصرى بالنص الذى أورده خاصا بالنشر فى المادة ٢٦ التى تقول : « تكون القوانين نافذة فى جميع القطر المصرى باصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الأصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية .

« وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم باصدارها .

« ويعتبر اصدار تلك القوانين معلوما فى جميع القطر المصرى بعد نشرها بثلاثين يوما . ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح فى تلك القوانين »

لا أثر رجعى للقوانين: القانون الذى ينفذ على النحو السابق لا يصح أن يكون له أثر رجعى وهذا ما نص عليه الدستور المصرى فى المادتين الآتيتين

م ٦ : « لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون . ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها » .

م ٢٧ : « لا تجرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله مالم ينص على خلاف ذلك بنص خاص »

وعليه فالمادة السادسة تمنع بصفة مطلقة السلطة التشريعية من أن تصدر قانونا جنائيا يقرر عقوبة peine على فعل سابق على صدوره ولو كانت هذه العقوبة هى الغرامة ويتضح هذا من مقارنة نص المادة ٦ العربى والفرنسى بنص المادة السابعة والعشرين

ومضمون هذا الرأى كما هو ظاهر اعتبار المادة ٦ مقيدة للمادة ٢٧ فتقصر تطبيق هذه الأخيرة على القوانين غير الجنائية . فى حين أن القول بعكس الرأى السابق معناه اعتبار المادة ٢٧ هى المقيدة للمادة ٦ وهذا مالا نعتقده للاعتبارات الاتية : —

(١) أن المادة السادسة أقوى وأسمى مرتبة من المادة ٢٧ فهى واردة ضمن

الباب الثانى الخاص بالبحث « فى حقوق المصريين وواجباتهم » . فى حين أن المادة ٢٧ قد جاءت ضمن الأحكام العامة « فى السلطات » . والمعروف أن القواعد المتعلقة بحقوق الأفراد مستمدة - فيما وراء النصوص الدستورية — من مصدر أسمى من القوانين جميعها ألا وهو القانون الطبيعى ولذلك استقرت الان فى الضمير الانسانى وغدت جزءا من الوجدان العام .

وهذا ماسجله الدستور المصرى عندما خلع على النصوص المتعلقة بحرية الأفراد ومساواتهم حصانة خاصة وهامة. فبعد أن نص فى المادة ١٥٦ (السابق شرحها) على جواز اقتراح تنقيح الدستور اضاف إلى ذلك قوله : « ومع ذلك فان الأحكام الخاصة ... بمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لايمكن اقتراح تنقيحها » .

(٢) إن المادة السادسة تقرر حقا للافراد وضمانا لحرياتهم فى حين أن الشطر الأخير من المادة ٢٧ يتحدث عن إمكان المساس بهذا الضمان ، وذلك ينال من تلك الحريات . وعليه فالمادة ٦ أصل فى حين أن العبارة الأخيرة من المادة ٢٧ استثناء . فأيهما يحسن التوسع فى تطبيقه فيؤخذ على إطلاقه، الحرية أم القيد الاستثنائى الذى يرد عليها ؟ المقرر وجوب التوسع فى تطبيق الأصل وعدم التوسع عند تطبيق الاستثناء ، وخصوصا إذا كان الأمر يمس الحريات الفردية التى عرفنا مركزها الخاص فى الدستور المصرى (١) .

---

(١) راجع على بدوى بك - المرجع السابق ص ١١٤ وراجع على خلاف هذا الرأى محمد كامل مرسى بك «شرح قانون العقوبات» الطبعة الثانية سنة ١٩٢٣ ص ٣٣١

٢ - البرلمان

لقد تبين لنا فيما سبق أن العضو التشريعى الأساسى فى مصر هو البرلمان وقد وضع الدستور احكامه فى الفصل الثالث من الباب الثالث . واننا فى دراستنا للبرلمان المصرى نتناول :

أولا — تنظيم البرلمان

ثانيا — اختصاصاته

أولا

تنظيم البرلمان

أخذ الدستور المصرى بنظام المجلسين فنص فى المادة ٧٣ على أن « يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب »[1] وقد نظم هذين المجلسين على النحو الآتى:

---

(١) جاء فى تقرير لجنة الدستور تبريراً لنظام المجلسين هذا مايلى :

« وتكون الهيئة النيابية من مجلسين هو التكوين الذى سارت عليه الدساتير القديمة والحديثة إلا القليل جدا منها . ذلك أن التجربة دلت على أن نظام المجلس الواحد له مضار كثيرة فى العمل . فان السلطة التشريعية بطبيعة نيابة القائمين بها عن الامة ميالة إلى الاعتداء على السلطات الاخرى . فاذا كانت محصورة فى مجلس واحد استبدت بتلك السلطات استبدادا سىء الأثر أما تداولها فى مجلسين فيكفل زوال هذا المحظور وعدم اضطراب العلاقات بين هيئات الحكومة.

«هذا إلى أن أزدواج المجلسين وسيلة للمغايرة بينهما فى طريقة التكوين تسمح بأن يمثل فى أحدهما مالايتيسر تمثيله فى الآخر من الكفاءات والمصالح الخاصة - وفى ذلك تقويم للاتجاهات العامة .

«ومهما يكن فى تداول القوانين التى يختلف المجلسان عليها من إضاعة بعض الوقت فان خلافهما فى الرأى دليل على عدم القطع بصلاح هذه القوانين والقوانين غير المقطوع بصلاحها كثيرا ما تضر إذ قد تكون رجعية فتقف التقدم . وقد تكون ذاهبة الى الطفرة فتحدث رجة اجتماعية ضارة بالحياة العامة . فالوقت الذى يضيع فى تمحيصها وردها لمقتضيات التطور وحدود الحكمة لايعتبر ذاهبا هباء » ، راجع المحاضر السابق ذكرها ص ٢٢٤

١ — تنظيم مجلس الشيوخ : Le Sénat

العضوية : يتكون هذا المجلس من أعضاء ، يعين الملك (بواسطة وزرائه[١]) خمسيهم فى حين تنتخب الاخماس الثلاثة الأخرى على أساس الاقتراع العام وفقا لقانون الانتخاب[٢] . وهذا مانصت عليه المادة ٧٤ من الدستور . وتشترط فى الشيخ عدة شروط هى :

ا — بلوغ أربعين سنة ميلادية كاملة على الأقل : (م ٧٧ من الدستور) ومعنى « كاملة » ضرورة تجاوز اليوم الأخير من الأربعين عاما. وقد ذكرت هذه الكلمة فى المادة ٥٥ من المرسوم بقانون الخاص بالانتخاب (رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) . ولكنها لم ترد فى المادة ٧٧ من الدستور إلا فى النص الفرنسى واعتقادنا أن سقوطها فى النص العربى كان سهواً لا يعتدبه

ب — أن يكون من احدى الطبقات المعينة بالدستور : لقـد نصت

---

(١) سنرى فيما بعد النزاع الذى ثار وتكرر حول هذا الموضوع.

(٢) جعل دستور سنة ١٩٣٠ الاعضاء المعينين ثلاثة أخماس الاعضاء وجاء فى مذكرة هذا القانون مايلى تبريرا لهذا التعديل :

« ... إنه مما يقوم الأداة السياسية للبلاد أن يكون إلى جانب هؤلاء (الاعضاء الحزبيين المنتخبين) أشخاص يستطيعون بمكانتهم الاجتماعية أو بسوابق خدماتهم أن يكونوا مستقلين عن الاحزاب كل الاستقلال أو بعضه كما يستطيعون بما اجتمع لهم من علم او تجربة فى الصناعات والاعمال التى زاولوها أن يدخلوا فى الحياة السياسية آراء ناضجة ومشاعر ونزعات خلت من النعرة الحزبية . — ولكن كثيرا من هؤلاء يأبون أن يوطنوا أنفسهم على خوض معامع الانتخابات إيثارا للراحة أو خشية مالا مناص منه فيها من المنازعات والمفاضلات وتهوين الكرامات . لذلك تفتح لهم فى كثير من البلاد أبواب مجلس الشيوخ ..

« . . . إن الوزارة تكتفى بزيادة نسبة المعينين بأن يكونوا هم ثلاثة أخماس الاعضاء ولن يترتب طبعا على هذه الزيادة غض من قوة مجلس الشيوخ أو زنته أو نقص فى معنى التمثيل المنطوى هو عليه »

المادة ٧٨ من الدستور والمادة ٥٥ من «المرسوم بقانون» الخاص بالانتخاب على ضرورة كون الشيخ من احدى الطبقات الاتية :

أولا - الحاليون أو السابقون من الوزراء والممثلين السياسيين ورؤساء مجلس النواب ووكلاء الوزارات ورؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، والنواب العموميون ونقباء المحامين وموظفو الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا

ثانيا - كبار العلماء والرؤساء الروحيون وكبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً والنواب الذين قضوا مدتين فى النيابة والملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها مصريا فى العام ومن لا يقل دخلهم السنوى عن ١٥٠٠ جنيه من المشتغلين بالاعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة .

ولقد احال الدستور على قانون الانتخاب فى تحديد الضريبة والدخل السنوى فيما يختص بمديرية اسوان . وبالرجوع الى قانون الانتخاب الحالى (المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ٩٣٥) نجده قد نص فى مادته الخامسة والخمسين على ان تنقص الضريبة والدخل السنوى الى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية اسوان ويمكن أن يثير هذا النص البحوث التالية :

(١) ما المقصود من عبارة « موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا » ؟

لقد قيل إن المقصود هو مديرو المصالح المستقلة فى ادارتها كمدير مصلحة الجمارك ومدير مصلحة السكك الحديدية وغيرهما . ولكننا نرجح الرأى الثانى الذى ذهبت اليه لجنة الطعون بمجلس الشيوخ ومضمونه شمول النص الدستورى أيضا لكل موظف يكون من درجة مدير عام فصاعدا كبعض مديرى المديريات والمحافظين . وهذا ما أقره مجلس الشيوخ بتاريخ ٢٦ ابريل سنة ١٩٢٧

(٢) لم تنص المادة المذكورة على طبقة « أمراء الأسرة المالكة ونبلائها » مما كان وارداً فى مشروع هذا النص . ولكن نصت على ذلك المادة ٩٣ بقولها : « يجوز تعيين أمراء الأسرة المالكة ونبلائها أعضاء بمجلس الشيوخ ولا يجوز انتخابهم بأى المجلسين » .

(٣) ظاهر أن المقصود بنقباء المحامين هم رؤساء النقابة العامة لا النقابات الفرعية . ولا يدخل فى هذه الطبقة رؤساء النقابات الأخرى كنقابة الصحافة ونقابة الطب [١].

(٤) ما المقصود بكبار العلماء ؟ . ذهب رأى إلى أن المقصود هو « هيئة كبار العلماء » المعروفة والمكونة من ثلاثين عضواً . والنص الفرنسى يقول (Hauts représentants du corps des Ulémas) ولكن الرأى الراجح فى اعتقادنا هو القائل بشمول هذه العبارة لكبار العلماء ولو لم يكونوا من أعضاء « هيئة كبار العلماء » المعروفة . وذلك لأن الأصل هو الاباحة والحرمان استثناء كما يلاحظ أيضاً أن لجنة الدستور قد وافقت على اقتراح رئيسها بحذف كلمة « هيئة » التى كانت موجودة فى النص وذلك « ليكون النص « كبار العلماء » وبهذا يجوز دخول أولئك (أى العلماء الذين ليسوا أعضاء فى هيئة كبار العلماء) .. » وهذا ما وافقت عليه قبلا أغلبية لجنة الدستور [٢] وعليه فيمكن الرجوع إلى

---

(١) قال عبد اللطيف المكباتى بك فى لجنة الدستور « لا معنى لتمثيل نقابة المحامين دون سائر النقابات » كما اقترح عبد العزيز فهمى باشا أن يذكر أيضا « نقباء المهن الحرة الاخرى التى يصدر قانون بتخويلهم هذا الحق » ولكن أيد محمد أبو النصر بك تخصيص نقباء المحامين بهذا الامتياز بقوله « المفروض أن نقباء المحامين من أكفأ رجال القانون ولهم ميزة خاصة على نقباء الهيئات الاخرى فلا محل لاستنكار تمييزهم » .

(٢) راجع الآراء التى قيلت حول المادة ٧٨ فى مؤلف الاستاذ محمد الشريف « على هامش الدستور » ص ٣٧١ — ٣٩٢

قوانين الأزهر لتحديد من هم كبار العلماء . وهـذا ما فعلته لجنة الطعون بمجلس الشيوخ وأقرها المجلس على ذلك فى شهر مارس سنة ١٩٢٧ [١]

(٥) المقصود بالنواب « الذين قضو مدتين فى النيابة » من أمضوا فصلين تشريعيين مهما كانت مدتهما والنص الفرنسى يقول Deux législatures. وقد أقر ذلك الرأى مجلس الشيوخ بجلسة ١٠ يونية سنة ١٩٣٦

(٦) تدخل ضريبة الخفر وضريبة مجلس المديرية ضمن النصاب المـالى المذكور فى المـادة وهـذا ماقرره مجلس الشيوخ كذلك بجلسـة ١٥ يونية سنة ١٩٣٦ .

ح — اجادة الالمام بالقراءة والكتابة : (م ٥٥ من قانون الانتخاب)

ء — إدراج اسم العضو بأحد جداول الانتخاب [٢] .

هـ — ويشترط كذلك لانتخاب الشخص عضوا فى مجلس الشيوخ أن يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيها يخصص للاعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل . ولعله من الظاهر أنه إن حاز المرشح على عشر هـذه الأصوات وانما أعيد الانتخاب لعدم حصول أحد من المرشحين فى الدائرة على الأغلبية المطلقة ففى هذه الحالة يحق للمرشح أن يعدل عن خوض غمار المعركة الانتخابية من جديد دون أن يفقـد مبلغ التأمين . لأن الحـكمة من هذا التأمين ضمان جدية الترشيح ، وقد تحققت هذه الجدية فعلا بحصـول المرشح على عشر الأصوات فى الانتخاب الأول . وعليه فحـكمة هذا النص تبيح للمرشح المتنازل عن الانتخاب التكميلى أن يسترد مبلغ التأمين إن كان قد

---

(١) تعليقات على مواد الدستور — لمجلس الشيوخ — الجزء الرابع ص ١٦٥ — وراجع تقريرا هاما للجنة الطعون فى مجلس النواب بكتاب « على هامش الدستور » المرجع السابق الجزء الثانى ص ١٠٤

(٢) سنتحدث فيما بعد عن هذه الجداول

حاز فى الانتخاب الأول عشر الأصوات الصحيحة على الأقل [١]

حكمة تعيين خمسى الشيوخ : لقد ذكرت هذه الحكمة لجنة الدستور سنة ١٩٢٣ حيث جاء فى تقريرها مايلى :

«وإنما حدا باللجنة إلى إقرار التعيين لمجلس الشيوخ أن ذلك يتلاءم مع ماتقتضيه حال البلاد من ضرورة إكمال ماقد يبقى بعد الانتخاب من نقص فى تمثيل الكفاءات الفنية وغيرها مما لايضمنه الانتخاب تماما» . ولقد أشار إلى هذه الحكمة وزير الحقانية الحالى فى حديث له بصدد إبطال الوزارة الحاضرة لمرسوم تعيين الثلاثة عشر شيخا الذين عينتهم وزارة سرى باشا قبل تجديد إنتخاب نصف الأعضاء المنتخبين . فقد قال :

« إن المرسوم الذى صدر بتعيين هؤلاء الشيوخ سنة ١٩٤١ جاء منافيا لروح الدستور ولذا كان باطلا . فكل إجراء غير دستوى باطل وهذا البطلان من النظام العام فهو لا يقبل التصحيح أو الاجازة إذ لا يوجد حق مكتسب متى كان مخالفا للدستور ، فاعلان صحة نيابة شيخ معين لا يؤثر بحال على البطلان الاصلى اللصيق بعملية التعيين ولذا فهذا البطلان المستمد من النظام العام لاوجه لاجازته أو تصحيحه» [٢]

ولقد أثير هذا الموضوع فعلا أمام مجلس الشيوخ أخيرا حيث قدم الأستاذ أحمد رمزى بك استجوابا لرئيس الحكومة حول المرسوم السابق الذكر . وقد أدرج فى جدول أعمال جلسة ٨ أبريل الجارى ، وكنا نأمل أن نثبت هنا ما يقرره المجلس فى هذا الشأن ، ولكنه قد أرجأ مناقشة هذا الاستجواب لمدة أسبوعين . ولاشك أن المناقشة ستدور أساسا حول حكمة التعيين بمجلس

---

(١) راجع بحثا حول هذا الموضوع نشر أخيرا بجريدة المصرى فى ٣ / ٤ / ١٩٤٢

(٢) من حديث معالى الأستاذ محمد صبرى أبو علم الى جريدة الـ Progrés Egyptien والمترجم بجريدة الاهرام بتاريخ ٥ / ٣ / ١٩٤٢

الشيوخ مما سبق لنا ذكره، وحول مواد الدستور وفى مقدمتها المادتان ٩٥ و ١١٥ اللتين سيأتى ذكرهما بعد قليل.

الملك بعين الشيوخ بواسطة الوزارة: هذا هو ما تمليه نصوص الدستور والقواعد الدستورية العامة وان كانت حكمة التعيين السابق ذكرها توجب على الوزارة الاصغاء الى نصح الملك وارشاده حتى لا تكون التعيينات كلها حزبية فتتداعى حكمتها، أو تهدد بالتداعى وقد كان هذا الموضوع محل نزاع بين الملك فؤاد وسعد زغلول باشا. وقد أفتى بالرأى السابق المسيو فان دون بوش الذى اختير حكما فى النزاع كما أفتى به المسيو بيولا كازيلى رئيس لجنة قضايا الحكومة حينذاك وخالفت هذا الرأى المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ على ان هذا النزاع قد تجدد فى آخر أيام الوزارة النحاسية السابقة كما نذكر (١٩٣٧). وقد جاءت تعيينات الشيوخ الاخيرة محققة فى اعتقادنا المثل الاعلى الذى أشرنا اليه فى عل[1]

انتخاب ثلاثة أخماس الشيوخ: وضعت أسس هذا الانتخاب المواد ٧٤ و ٧٥ و ٧٦ من الدستور ونظراً لتشابه الأسس العامة لانتخاب الشيوخ مع أسس انتخاب النواب — مما سيأتى ذكره — نكتفى هنا بايراد نصوص المواد المذكورة:

م ٧٤ — «يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب». وقد أخذ هذا القانون بالانتخاب المباشر[2]

م ٧٥ — «كل مديريه أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا

---

(١) راجع «على هامش الدستور» — المرجع السابق — ص ٣٣٥ وما بعدها حيث تجد ما جاء خاصا بهذا الموضوع فى فتوى المسيو بيولا كازيلى وفى المذكره النحاسية المنشوره سنة ١٩٣٧

(٢) كان انتخاب الشيوخ فى سنة ١٩٢٣ على ثلاث درجات وجعل فى سنة ١٩٣٠ على درجتين

أو أكثر تنتخب عضوا عن كل مائة وثمانين ألفا أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفا .. وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا ولكن لا يقل عن تسعين ألفا تنتخب عضوا . وكل محافظة يقل عدد أهاليها عن تسعين ألفا تنتخب عضوا ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية ».

م ٧٦ — « تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له حق انتخاب عضو بهذا المجلس ».

مدة العضوية والتجديد : مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنوات وأما عن التجديد فيكون نصفيا كل خمس سنوات وذلك بالنسبة لكل من الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين . ويجوز فى الحالتين أن يعاد انتخاب أو تعيين العضو (م ٧٩) كما نصت المادة ١١٥ على أنه « يجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين فى خلال الستين يوما السابقة على تاريخ إنتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يتيسر التجديد فى الميعاد المذكور امتدت نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم إلى حين انتخاب أو تعيين الأعضاء الجدد ».

مكتب المجلس : تنص المادة ٨٠ من الدستور على أن رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين . ويجوز إعادة انتخابهم . كما ينتخب المجلس أربعة سكرتيرين واثنين مراقبين لمدة دور الانعقاد مع جواز اعادة انتخابهم . ومن هؤلاء جميعا ينتظم عقد المكتب ويحيط الرئيس به الملك ومجلس النواب علما [1]

(١) راجع اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ حيث نجد المادة الأولى خاصة بالمكتب المؤقت مكتب السن (الرئيس أكبر الأعضاء سنا والسكرتيرون الاربعة أصغر الأعضاء سنا) والمواد ٧ — ١٦ خاصة بمكتب إدارة المجلس .

ويلاحظ أن لجنة الدستور كانت ترى أن يكون الرئيس معينا بواسطة الملك ولكن من بين ثلاثة أعضاء ينتخبهم المجلس . وهذا الرأى فى اعتقادنا أفضل بكثير من الوضع الحالى وأكثر انسجاما مع تكون المجلس من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين .

تعطيل جلسات المجلس : يلاحظ هنا أنه لا يجوز فى مصر حل مجلس الشيوخ بخلاف مجلس النواب . ولذلك نصت المادة ٨١ من الدستور على أنه إذا حل مجلس النواب توقفت فقط جلسات مجلس الشيوخ . وظاهر أن هذا التوقف لا يرفع عن الأعضاء صفة العضوية ولا يحرمهم من مكافاتهم البرلمانية وهذا ما قرره مجلس الشيوخ المصرى فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٣٠

(ب) تنظيم مجلس النواب La Chambre des Députés

العضوية : أحالت المادة ٨٢ من الدستور فى ذلك على قانون الانتخاب بقولها : « يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى احكام قانون الانتخاب » . وبالرجوع الى المادة ٢٣ من قانون الانتخاب الحالى نجد هذه الشروط هى :

١ — بلوغ ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الاقل - (وهذا ماخصته بالذكر كذلك المادة ٨٥ من الدستور)

٢ — أن يكون اسم العضو مدرجا بأحد جداول الانتخاب

٣ — أن يكون محسنا للقراءة والكتابة .

٤ — ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الاجازة الحرة

٥ — أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيها تخصص للاعمال الخيرية المحليه بالدائرة

الانتخابية[١] اذا عدل عن الترشيح أو اذا لم يحز فى الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى اعطيت على الاقل . وينقص هذا المبلغ الى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من اهالى مركز الدر أو الجهات التابعة الان لمصلحة الحدود .

ويلاحظ أن المادة الثانية من قانون الانتخاب قد اشترطت أن يباشر الشخص حقوقه الانتخابية بنفسه فى دائرة الانتخاب التى بها موطنه ، ذلك الموطن الذى حدده القانون المذكور تفصيلا .

وكذلك يلاحظ فيما يتعلق بشرط الترشيح انه لايجوز أن يرشح الشخص نفسه فى اكثر من دائرتى انتخاب (م ٢٥) ولا أن يرشح الموظف نفسه فى دائرة عمله الخاصة الا العمد والمشايخ . (م ٢٦) . أما اجراءات الترشيح فتكون بتقديم طلب كتابى الى المديرية أو المحافظة ويكون مصحوبا بايصال ايداع مبلغ التأمين المذكور وذلك فى مدى عشرة أيام من تاريخ نشر المرسوم (المحدد لميعاد الانتخابات العامة) أو القرار الوزارى (المحدد لميعاد الانتخابات التكميلية) .

أسس الانتخاب : نصت المادة ٨٢ من الدستور على ان « يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى احكام قانون الانتخاب » وقد وضع الدستور أسس هذا الانتخاب بعد ذلك فى المادتين ٨٣ و ٨٤ القائلتين :

م ٨٣ — « كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا فأكثر تنتخب نائباً واحدا لكل ستين ألفا أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفا . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا يقل عن ثلاثين ألفا تنتخب نائبا . وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا يكون لها نائب ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية »

---

(١) لم يرد هذا التحديد بالنسبة لترشيح الشيوخ.

م ٨٤ — « تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب ، وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق

« وتحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر فى المديريات والمحافظات التى لها حق انتخاب أكثر من نائب وللقانون مع ذلك أن يعتبر عواصم المديريات التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا يقل عن ثلاثين ألفا دائرة انتخابية مستقلة

« وفى هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يختص بتحديد عدد الأعضاء الجائز انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية »

هذا ماقرره الدستور المصرى . أما إذا رجعنا إلى قانون الانتخاب الحالى السابق الذكر لوجدنا أن الانتخاب يقوم فى مصر على الأسس التى سنحاول اجمالها فيما يلى :

الدوائر الانتخابية : لم يجعل المشرع المصرى الدولة دائرة انتخابية واحدة بحيث يصوت الناخب مرة واحدة على كشف يتضمن كل النواب كما فعل المشرع الايطالى ، وإنما أخذ بالقاعدة السائدة وهى تقسيم الدولة الى دوائر متعددة ، تسودها فكرة المساواة . وهنا رأينا الشارع المصرى يتخذ عدد السكان أساساً لتقسيم هذه الدوائر بدلا من التقسيمات الادارية التى استند اليها الشارع الفرنسى فى ذلك التقسيم .

ويترتب على هذا الأساس أن يختلف عدد أعضاء البرلمان المصرى تبعاً لزيادة أو نقص عدد السكان . ولذلك نجد أنه بينما كان عدد هؤلاء الأعضاء حتى سنة ١٩٢٧ يبلغ ٢١٤ نائبا و ١٢٢ شيخاً أصبح عددهم بعد تعداد سنة ١٩٢٧ ٢٣٥ نائبا و ١٣٢ شيخاً ثم أصبح اليوم حسب التعـــداد الأخير الحاصل سنة ١٩٣٧ عبارة عن ٢٦٤ نائبا و ١٤٧ شيخاً

ولا شك أن هذا العدد سيتزايد باطراد تبعا لما هو منتظر من تزايد عدد

السكان ولذلك أحسن دستور سنة ١٩٣٠ صنعا عند ماعدل عن هذه الطريقة فحدد عدد أعضاء البرلمان تحديداً لا يخضع لتقلبات عدد السكان ولكنه أسرف فى هذا التحديد عندما جعل الشيوخ مائة والنواب مائة وخمسين فقط (١)

---

(١) جاء فى المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ فى هذا الشان مايلى :

« إن عدد أعضاء مجلس النواب أكثر مما تقتضيه ضرورات الحكم الصالح وحالة البلاد الحاضرة ولن يزال ذلك العدد يزداد بتلك النسبة على اطراد كل عشر سنوات . وقد كان عدد أعضاء مجلس شورى القوانين ٣٠ وعدد أعضاء الجمعية التشريعية ٨٣ فما شكا أحد من الأخيرة قلة أو ضآلة . والمعروف فى علوم الاجتماع والمشاهد فى المجالس الكبيرة العدد أنه كلما ازداد العدد كانت المناقشات أقل جدوى واستقلال الرأى ونضوجه أضعف سببا . وقد حددت لجنة الدستور هذا العدد احتذاء لمثال بعض البلاد الاوروبية . على أن الاستكثار من عدد النواب فى تلك الدول يلحظ فيه رقى التربية السياسية فيها وتعدد المصالح واختلافها لكى تجد الآراء المتباينة والمصالح المختلفة أبدا ممثلا ينطق بلسانها .

«وقد ألفى فريق الأوتوقراطية فى هذا العدد الكبير أداة مستحبة لاستهواء الأنصار أو ارضائهم وطريقا معبدا لاستدامة نفوذه وسلطانه بما ينشأ بينه وبين هؤلاء الانصار من الاتفاق والتواضع — هم يؤيدونه بالاستسلام له فى المجلس وهو يجزيهم على ذلك تعضيدا ومنافع أخرى تجعلهم أكثر حرصا على الاحتفاظ به وتفانيا فى الدفاع عنه . بل لم يكفه هذا العدد الكبير فزاد من عدد أعضاء مجالس المديريات زيادة لا تقتضى بها ضرورة ولا تبررها مصلحة جعلت من أعضاء هذه المجالس ضعفى عدد أعضاء مجلس النواب .

«وليس من شك فى أنه مع غلبة الشبه فى نواحى الحياة المصرية وقلة وجوه الاختلاف ودرجة التربية السياسية يكفى عدد أقل من ذلك العدد بكثير لقضاء كل حاجات التمثيل فى مجلس النواب . بل ان هذا العدد الاقل الذى سينتخب عن دوائر أوسع يكون بطبيعة الحال أرفع مستوى وأكثر جدارة من متوسط النواب الحاليين .

«والأمثل فى هذا الشأن أن يكون العدد ثابتا بحيث لا تعرض له الزياده كلما زاد عدد الاهالى بحسب ماتثبته احصاء كل عشر سنين . إذ زياده عدد الاعضاء على وجه الاضطراد فيها مافيها من أسباب الارتباك فى العمل وليست مع ذلك ضرورة لا بد منها إذا روعى بقدر الامكان فى توزيع عدد الاعضاء على دوائر الانتخاب تساويها فى عدد السكان . وبما أن ازدياد عدد السكان يحصل على وجه العموم بنسبة واحده

ويلاحظ بصفة خاصة فى صدد الدوائر الانتخابية أن النزاهة فى تحديد هذه الدوائر على ضوء المصلحة العامة لا المصلحة الحزبية يعتبر من أهم الاسس التى يجب أن تقوم عليها عملية الانتخاب . وهى تعادل فى اعتقادنا النزاهة الواجبة فى تحرير جداول الانتخاب وفى تمكين الناخبين من ممارسة حقوقهم الانتخابية على قدم المساواة ـ فان تسرب الى هذه أو تلك عطب أو قصور أصيب النظام النيابى فى صميمه وتضعضع من أساسه. ولقد عمل الشارع الدستورى جهده فى وضع الضمانات اللازمة لتحقيق هذه النزاهة فيما يتعلق بتحرير جداول الناخبين وتنظيم طرق الطعن فيها . وفيما يتعلق بتحديد الدوائر لم يجعلها الدستور من اختصاص الحكومة وحدها ولا من اختصاص البرلمان بمفرده بل اشترط ان تكون بقانون أى باشتراك الجهتين معاً . ولكن يلاحظ أن المادة ٢١ من قانون الانتخاب قد جاءت بحكم خاص حيث قالت « ويجوز تسهيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دوائر الانتخاب أو

= فى كل دائره فالتمثيل يظل بذلك عادلا لاطراد التساوى فيه . على أن المألوف أيضا فى أغلب البلاد الدستورية أن للنواب عددا ثابتا يوزع على أقسامها الادارية لا يتغير بتغير عدد السكان بل لقد يعرف عن بعضها تفاوت ظاهر بين الدوائر المختلفة من حيث ذلك العدد . وهذا التفاوت الذى كثيرا مايكون نتيجة العمران اللازم عن رقى الصناعة واتساع نطاقها هو وحده الذى يدعو بين فترات طويلة لاعادة النظر فى التوزيع «وترى الوزارة أن عدد أعضاء مجلس النواب الذى تقضى به الاعتبارات المتقدم ذكرها يجب ألا يزيد على ١٥٠ عضوا وأن يتولى الدستور توزيع هذا العدد على المديريات والمحافظات تاركا تحديد الدوائر الانتخابية الى قانون » .

[راجع السيد صبرى ـ المرجع السابق ص ٧٤٩ ووحيد رأفت ووايت بك ـ المرجع السابق ص ٢٦١ - ٢٦٧ ومحمود عيد « نظام الانتخاب فى التشريع المصرى والمقارن » رسالة دكتوراه القاهرة ١٩٤١ ـ ص ١٥٩ - ١٧٢]

الدوائر الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب » .

الاقتراع العام : معروف أن المقصود بهذا الاقتراع هو النظام الانتخابى الذى لايشترط فى الناخب شروطا متعلقة بالعلم أو بالثروة وانما يصح أن يشترط فيما وراء هذين الشرطين مايشاء من الشروط كشرط الجنسية والجنس والسن وغيرهما كما سنرى . والملاحظ أن تيار الديموقراطية يعمل باستمرار على التخفيف من حدة هذه الشروط لتوسيع دائرة الناخبين ولقد عرف مبدأ الاقتراع العام فى مصر منذ سنة ١٨٨٣ ثم نص عليه الدستور المصرى سنه ١٩٢٣ فى المادة ٧٤ بالنسبة لانتخابات الشيوخ كما ذكرنا أما بالنسبة لانتخابات مجلس النواب فقد قررت هذا المبدأ المادة ٨٢ التى تقول : « يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » . ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٣٠ لم ير الخروج على هذا المبدأ الذى أصبح فى مصر تقليديا . وقد جاء فى البيان المرفق بهذا الدستور مايلى : « وترى الوزارة أن تحتفظ بمبدأ الاقتراع العام إذ هى تجد فيه السبيل لتربية طبقات الناخبين تربية سياسية صالحة » .

وعلى هذا الأساس جاءت المادة الأولى من قانون الانتخاب الحالى مقررة مايلى : « لكل مصرى من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمسا وعشرين سنة ميلادية كاملة » .

جداول الانتخاب : هى الكشوف المتضمنة أسماء من لهم حق الانتخاب وهى قوائم قاطعة فى دلالتها يوم الانتخاب بحيث لايجوز حينذاك إثبات عكس ماجاء فيها .

(م ١٨ من قانون الانتخاب) ولذلك تعتبر هذه الجداول نقطة الارتكاز فى النظام الانتخابى فان امتدت إليها يد التلاعب شوهت إرادة الأمة وأختل تمثيلها . ولهذا نجد الشرائع تعنى عناية خاصة بوضع الضمانات التى تكفل صحة جداول الانتخاب . ومن ذلك ماقرره قانون الانتخاب المصرى من أحكام مفصلة نكتفى هنا بالاشارة إلى أهمها :

١ — تحديد شروط الناخب . وهى أن يكون مصريا ذكراً بالغاً من العمر سنا معينة (٢١ سنة لانتخاب النواب و ٢٥ سنة لانتخاب الشيوخ) . (م ١ من قانون الانتخاب) ويجب فوق ذلك ألا يكون من المحرومين من حق الانتخاب ولا ممن أوقف استعمال حقوقهم الانتخابية [١] .

ويلاحظ هنا أن المادة ٧ من قانون الانتخاب قد قررت أن يعاقب بالحبس لمدة لاتزيد على سنة وبغرامة لاتتجاوز مائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين كل من يبدى رأيه فى الانتخاب وهو يعلم أن أسمه قد أدرج فى الجدول بدون حق ، ومثله من يتعمد ابداء رأيه باسم غيره ومن يستعمل حقه فى الانتخاب أكثر من مرة فى انتخاب واحد .

٢ — تحرير الجداول وتصحيحها ومراجعتها ، يوجد بكل مدينة أو قرية جدول انتخاب دائم تحرره لجنة برئاسة العمدة أو من يقوم مقامه وعضوية المأذون وأحد الأعيان (يعرف القراءة والكتابة) يعينه مأمور المركز . فان لم يوجد مأذون يعين المأمور بدله عينا يعرف القراءة والكتابة . وتتكون اللجنة فى أقسام القاهرة والأسكندرية وبور سعيد من مأمور القسم أو من ينوب عنه رئيسا ومن أثنين من الأعيان يعرفان القراءة والكتابة يعينهما المحافظ . وفى المحافظات الأخرى يرأس اللجنة مندوب عن المحافظ . (م ٧ من قانون الانتخاب) .

---

(١) نصت على ذلك المواد ٤ و ٥ و ٦ من قانون الانتخاب حيث تقول :

=

وقد نصت المواد ٨ و ٩ و ١١ على بعض تفاصيل متعلقة بتحرير الجداول واعتمادها كما نصت المادة ١٠ على مواعيد عرض هذه الجداول للجمهور . ونظمت

= م ٤ : « يحرم حق الانتخاب أبدا :

(١) المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنايات .

(٢) المحكوم عليهم فى جناية بعقوبة من عقوبات الجنح

يحرم كذلك حق الانتخاب للمدد المبينة بعد :

١ — المحكوم عليهم فى سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود او هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه لاحدى الجرائم المذكورة .

وذلك لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائى .

٢ — المحكوم عليهم بالحبس فى جريمة من الجرائم الانتخابية المنصوص عليها فى المواد ٦٥ و٦٦ و٧٠ و٧١ و٧٣ و٧٤ من هذا القانون أو فى الشروع فى جريمة من تلك الجرائم ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى .

٣ — المحكوم عليهم فى إحدى الجنح المنصوص عليها فى قانون المخدرات رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انقضاء العقوبة .

والأحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لايترتب عليها سقوط الحق فى الانتخاب .

م ٥ : « يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للاشخاص الآتى ذكرهم :

١ — المحجور عليهم مدة الحجر ، والمصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم

٢ — الذين أشهر إفلاسهم ، مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم إلا إذا رد اليهم اعتبارهم قبل ذلك .

مادة ٦ : « حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود فى الجيش أو فى البحرية الذين ليسوا فى الاستيداع أو فى أجازة حرة موقوف مادامو تحت السلاح .

ويجرى حكم هذه القاعدة على الضباط والجنود فى البوليس أو فى مصلحة خفر السواحل أو أى شخص فى أية هيئة ذات نظام عسكرى .

المادة ١٢ طريقة طعن الأفراد فى هذه الجداول المعروضة ومواعيد هذا الطعن.
وجعلت المادة ١٣ الحكم فى هذه الطعون من اختصاص لجنة يرأسها المدير أو المحافظ أو من ينوب عنهما وبعضوية قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية وعضو نيابة يعينه النائب العمومى.

ثم جاءت المادة ١٤ بطريقة لاستئناف قرارات هذه اللجان أمام المحكمة الابتدائية المختصة التى تفصل فى هذه الطلبات على وجه السرعة ونهائيا بلا رسوم مع جواز الحكم بغرامة لاتتجاوز خمسة جنيهات على من يرفض استئنافه.

ونصت المادة ١٧ على طريقة مراجعة جداول الانتخاب لاضافة اسماء الناخبين الجدد أو من اهملوا بغير حق من قبل ولحذف اسماء المتوفين أو من فقدوا شرطا من شروط الناخب أو كانوا قد أدرجت اسماؤهم بدون وجه حق.

عملية الانتخاب : تناط هذه العملية بلجنة خاصة ولقد نص على القواعد الخاصة بها قانون الانتخاب فى المواد ٣٤ – ٣٨ ويلاحظ أن المشرع المصرى قد جعل الاقتراع سريا اللهم بالنسبة للأميين الذين لا يمكن ان تطبق السرية كاملة بالنسبة لهم (م ٣٩ و٤٢)

التصويت اختيارى فى مصر : لم يأخذ المشرع المصرى بفكرة التصويت الاجبارى التى أخذ بها المشرع البلجيكى والمجرى والرومانى ودول أميريكا الوسطى والمقصود بهذا التصويت أن توضع جزاءات على من لايستعمل حقوقه الانتخابية. كالغرامة وحرمان الموظف من الترقية أو شطب اسم الناخب من جدول الناخبين لمدة معينة أو عدم جواز منحه رتبة أو نيشانا وهلجرا. ونعتقد وجوب الأخذ بهذا التصويت الاجبارى فى مصر حيث يشاهد أن الطبقة المتعلمة بصفة خاصة تهمل اهمالا فاحشا استعمال حقوقها الانتخابية فى الوقت الذى يكيل فيه كثير من أبنائها النقد لطبقة

غير المتعلمين من الناخبين . ثم ان التصويت الاجبارى يجعل الانتخابات مرآة أكثر دلالة على رأى الأمة مصدر السلطات

الانتخاب المباشر : ساد الانتخاب غير المباشر فى مصر باستمرار حتى سنة ١٩٢٤ (فتقرر فى سنى ١٨٦٦ و ١٨٨٣ و١٩١٣ ثم فى سنة ١٩٢٣) ومنذ ذلك التاريخ أصبح النزاع سجالا بينه وبين الانتخاب المباشر . بل وكان مرآة فى الواقع للنزاع بين الاحزاب

ففى سنة ١٩٢٣ كان الانتخاب غير مباشر (انتخبت على اساسه الهيئة التشريعة الأولى) فجعل مباشرا سنة ١٩٢٤ ثم أعيد الانتخاب غير المباشر سنة ١٩٢٥ (الهيئة التشريعية الثانية) ثم أعيد الانتخاب المباشر سنة ١٩٢٦ (الهيئة التشريعية الثالثة سنة ١٩٢٦ والهيئة التشريعية الرابعة سنة ١٩٢٩) ثم جعل الانتخاب غير مباشر فى سنة ١٩٣٠ (الهيئة التشريعية الخامسة) ثم أعيد الانتخاب المباشر فى سنة ١٩٣٥ وظل حتى اليوم .(الهيئات التشريعية السادسة سنة ١٩٣٦ والسابعة سنة ١٩٣٨ والثامنة الحالية فى مارس ١٩٤٢)

ونحن نؤيد فى مصر طريقة الانتخاب المباشر مع جواز التشدد فى شروط العضوية . لان الانتخاب المباشر هو المدرسة العامة لتعليم الشعب الحياة الديمقراطية وحثه على الاهتمام بالمسائل العامة والسياسية .

الانتخاب الفردى : أخذ الشارع المصرى بطريقة الانتخاب الفردى لا الانتخاب بالقائمة وبذلك أصبحت الدوائر الانتخابية صغيرة نسبيا وبالتالى أصبح أثر التدخل الحكومى والرشوة الانتخابية أسهل وقوعا مما لو اتسعت الدوائر الانتخابية وأخذ بالانتخاب بالقائمة . وزيادة على ذلك فان هذا النوع الأخير من الانتخاب يمتاز باعطائه الشخص اكثر من صوت واحد وبذلك يمكن للناخب أن يوزع هذه الأصوات بين عدة مرشحين توزيعا

يخفف من حدة النزاع بين الناخبين والاسر المختلفة كما يخفف من أثر المنافسة المتطرفة بين المرشحين وهذا وذاك نشكو منهما فى مصر بصفة خاصة . ولذلك نعتقد أن الانتخاب بالقائمة سيساعد على اجراء الانتخابات المصرية فى جو اكثر سلاما منه فى الوقت الحاضر ، وسيجعل المعركة الانتخابية تترك من ورائها ناخبين اكثر اتفاقا وأقل بغضاء منهم فى حالة الانتخاب الفردى الحالية . ونحن اكثر ما نكون حاجة فى مصر الى أسباب هذا السلام والوئام

تمثيل الاقليات السياسية : يقوم النظام المصرى الحاضر على أساس استئثار من يحوز على أغلبية الاصوات فى الدائرة الانتخابية بتمثيل هذه الدائرة ، وبذا يختص كل حزب بكراسى البرلمان التى فاز بها مرشحوه على هذا النحو دون اهتمام بتمثيل الاقليات السياسية . ولربما كان شعور هذه الاقليات بأنها مهضومة التمثيل هكذا سببا فى كثير من القلاقل بل والانقلابات السياسية فى بعض البلاد وخصوصا فى مصر . ولذلك نعتقد أنه من المصلحة العامة ومن منطق الديمقراطية الصحيحة أن يعدل النظام المصرى الحالى لكى يؤخذ فيه بنظام تمثيل الاقليات السياسية باحدى الطرق التى سبقت لنا دراستها فى المبادى العامة . فبذلك يمكن كل حزب سياسى من أن يحصل على عدد من الكراسى البرلمانية يتفق مع عدد الاصوات التى حازها مرشحوه فى مختلف الدوائر وبذلك يسهل تفاهم الجميع ويحل التقارب والتآزر محل التنازع والخصام . ونرى أن كل ظروف مصر الحزبية والسياسية بصفة عامة تؤكد ضرورة تعديل النظام الانتخابى المقرر للعمل على تحقيق تمثيل الأقليات السياسية ذلك التمثيل الذى سبق أن فصلنا مزاياه .

سير العمل البرلمانى

الآن وقد درسنا تشكيل كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب يجب لإتمام دراسة تنظيم البرلمان فى مصر أن نبين طريقة سير العمل البرلمانى وذلك كما يلى :

١ — **انعقاد البرلمان** : البرلمانات جميعها باعتبارها اللسان المعبر عن إرادة الأمة يجب أن تتجدد دوريا حتى لا تنقطع الصلة بينها وبين هذه الأمة . ولذلك جعل الدستور المصرى نيابة النواب لمدة سنوات خمس كما جعل مدة نيابة الشيوخ عشراً . أما عن نيابة الشيوخ فلا يمكن قصمها بعكس مدة النواب ، لأنه يمكن حل مجلس النواب دون مجلس الشيوخ . وعليه ففى حين تستمر مدة مجلس الشيوخ السنوات العشرة المحددة قد لا تستمر مدة مجلس النواب إلا سويعات معدودة . وقد حدث ذلك فى مصر فعلا بتاريخ ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ عندما حلت وزارة زيور باشا مجلس النواب فى يوم انعقاده . هذه الفترة طالت أم قصرت تسمى **الفصل التشريعى** Législature .

خلال هذا الفصل التشريعى قد ينعقد البرلمان باستمرار فيجتمع متى شاء ويفض اجتماعه حينما يريد وهذا يتفق مع منطق الفصل التام بين السلطات ويعرف هذا النوع من المجالس باسم « المجالس الدائمة Assemblées permanentes »
وقد وجدت فى فرنسا بدستور ١٧٩١ ثم بدستورى السنتين الثالثة والثامنة للثورة وكذلك فى دستور سنة ١٨٤٨ .

ولكن القاعدة السائدة الآن تقضى بعكس ما سبق خصوصاً فى البلاد ذات النظام البرلمانى . وذلك بأن يجعل انعقاد البرلمان وفضه بناء على قرار تصدره السلطة التنفيذية وأن يقتصر انعقاد البرلمان على بعض العام

لا كله . هذا النظام أفضل فى الحقيقة من سابقه لأن رقابة البرلمان لأعمال الحكومة لا تستلزم دوام انعقاده، كما أنه من المفيد فعلا استجمام أعضاء البرلمان بعض الوقت كل عام يتجدد خلاله نشاطهم وتهدأ فيه المنازعات الحزبية وتخف وطأة المناقشات السياسية . كما يتفرغ الوزراء أثناء هذا الوقت للعمل الحكومى دون قضاء الكثير من وقتهم فى البرلمان ومواجهة ما يقوم به باستمرار من أعمال وأسئلة واستجوابات وتحقيق ورغبات وما اليها مما لا ينضب له معين (١) وبذلك أصبحت القاعدة السائدة أن يكون اجتماع البرلمان بدعوة السلطة التنفيذية ولبضعة أشهر من كل عام وتتولى هذه السلطة فض الاجتماع بعد ذلك . هذه المدة التى يجتمعها البرلمان كل عام هى ما يسمى **بدور الانعقاد** Session

وقد أخذ الدستور المصرى بهذه الطريقة المثلى مع شىء من التحوير فنص على دور إنعقاد عادى ودور إنعقاد غير عادى بالشكل الآتى :

١ — **دور الانعقاد العادى** : تنص المادة ٩٦ من الدستور على دور الانعقاد العادى Session Ordinaire بقولها: « يدعو الملك البرلمان سنويا إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر . فاذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور .

« ويدوم دور إنعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل . ويعلن الملك فض إنعقاده . »

كما نصت المادة ٩٧ على أن « أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما فى غير الزمن القانونى فالاجتماع غير شرعى والقرارات التى تصدر فيه باطلة بحكم القانون » . وقد سبق أن عرفنا ماقررته المادة ٨١ من

---

(١) جاء فى تقرير لجنة الثلاثين فى هذا الشأن مايلى : « وفى عدم الأخذ بطريقة الانعقاد الدائم تحقيق لدواعى النظام فى العمل وتجنب لتعطيل الأعمال الحكومية » [راجع تقرير اللجنة ص ٢٢٦]

أنه « إذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الشيوخ . »

ولنا فى هذا المقام الملاحظات الآتية :

(١) أن دور الانعقاد العادى بمصر ستة أشهر على الأقل . وعليه فيجوز أن يطول هذا الدور أكثر من ذلك بل وهناك حالات يجب أن تستمر فيها الدورة إلى أطول من المدة السابقة وهى التى نصت عليها المادة ١٤٠ من الدستور بقولها « لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية » . وبذلك يمكن البرلمان إطالة الدورة بتأخيره تقرير الميزانية .

على أن هذا الحكم قد تغير فى دستور سنة ١٩٣٠ الملغى . فمن ناحية نجد المادة ٩١ من هذا الدستور قد انقصت دور الانعقاد من ستة أشهر إلى خمسة كما هو الحال فى دستور سنة ١٨٧٥ بفرنسا وبذلك جعلت بدء الدور قبل السبت الثالث من شهر نوفمبر [١]

وكذلك لم يورد دستور سنة ١٩٣٠ نصا مقابلا للمادة ١٤٠ السابق ذكرها وجاء فى المذكرة التفسيرية لهذا الدستور ما يلى تبريرا لذلك الالغاء : « ... لا ترى (الوزارة) حاجة لما قضت به المادة ١٤٠ إذا رأت السلطة التنفيذية فض دور الانعقاد بعد أن يكون قد استوفى أجله كاملا . وهى إذا فضت دور الانعقاد قبل تقرير الميزانية فإنما تفعل ذلك على مسئوليتها . وليس من المصلحة

---

(١) جاء فى مذكرة دستور سنة ١٩٣٠ بهذا الصدد ما يلى :

« كذلك ترى الوزارة أن دور انعقاد يدوم ستة أشهر يربو على حاجة البلاد وأعمالها خصوصا إذا قورن بطول أدوار الانعقاد فى البلاد الأخرى [هو فى فرنسا ورومانيا وبلغاريا خمسة أشهر . وفى البرتغال والسويد أربعة أشهر . وفى ليتوانيا واليابان واليونان ثلاثه أشهر . وهو أربعون يوما فى بلجيكا وعشرون فى هولاندا] لهذا ترى أن دورا يدوم خمسه أشهر فيه الكفاية كل الكفاية . وهو إذا بدىء فى السبت الثالث من شهر ديسمبر ينتهى فى النصف الاخير من شهر مايو . وهذا الميعاد الاخير يوافق حاجه الاعضاء إلى الفراغ إلى شؤونهم كما يوافق حاجه رجال الحكومه إلى التفرغ لتنفيذ الميزانية . »

[راجع المذكرة التفسيريه لدستور سنه ١٩٣٠ ص ٣٦].

فى شىء أن يعين الدستور على إطالة النظر فى الميزانية حتى بدء السنة المالية بل إن بعض الدساتير ونذكر على وجه الخصوص دستور بولونيا توجب إيجابا أن يفرغ من نظر الميزانية وأن تقرر قبل ميعاد معين . فان لم تقرر حتى ذلك الميعاد أصدرت الحكومة قانون الميزانية بحسب المشروع الذى وضعته هى . ولا ترى الوزارة أن تصل إلى مثل ذلك الحد من جواز تخطى إرادة نواب الأمة . ونكتفى فى هذا الشأن بحذف المادة ١٤٠ ، فاذا فض دور الانعقاد بعد نهايته ولم تكن الميزانية قد قررت لزم الحكومة نتيجة عملها من أنها لا تستطيع أن تزيد على الميزانية القديمة . » (١)

(٢) - جعل الدستور المصرى زمن الانعقاد واحداً للمجلسين والحكمة فى ذلك واضحة فى كل بلد يأخذ بنظام المجلسين حيث لا يتم عمل أحدهما الا مضافا إلى عمل الآخر . فوجب اذا أن يعملا معا فى وقت واحد توفيرا للوقت والجهد وتسهيلا للاجراءات حتى لا نخرج عن منطق نظام المجلسين إلى أسلوب نظام المجلس الواحد (٢)

(٣) - لا يجوز للملك فض البرلمان قبل انقضاء الاشهر الستة المنصوص عليها (م ٦) ولا قبل فراغ البرلمان من اقرار الميزانية (م ١٤٠) .

(٤) - التأجيل : نص الدستور المصرى (م ٣٩) على حق الملك فى تأجيل انعقاد البرلمان خلال الدورة فقال : « للملك تأجيل انعقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين . » وعليه فيجوز تكرار هذا التأجيل بموافقة المجلسين كليهما . ويلاحظ أنه لا تحتسب مدة التأجيل ضمن المدة المحددة للانعقاد . (الاشهر الستة) بحيث يجب أن تمتد الدورة بمقدار

---

(١) راجع مذكرة دستور سنه ١٩٣٠ ص ٢٧

(٢) « على هامش الدستور » المرجع السابق ص ٤٦٤

مدة التأجيل ويعتبر التأجيل وسيلة لتخفيف المنازعات البرلمانية والتوفيق بين الأحزاب عند احتدام الخصام بينها، ثم هو فى النهاية طريقة قد تغنى عن الالتجاء الى استعمال حق الحل، كما أنه يعطى الحكومة وأعضاء البرلمان فرصة لتعرف رأى الأمة فيما يكون قد أشتد النزاع حوله ولاتصال الاعضاء بناخبيهم. ولقد كان التأجيل فى مصر مؤذنا دائما باستعمال حق الحل، مما حصل سنة ١٩٢٤ وسنة ١٩٣٠ وسنة ١٩٣٨ ولكن حل مجلس النواب سنة ١٩٤٢ لم يكن مسبوقاً بتأجيل ما.

(٥) مكان الانعقاد: تقرر المادة ٩٠ من الدستور أن « مركز البرلمان مدينة القاهرة، على أنه يجوز عند الضرورة جعل مركزه فى جهة أخرى بقانون. وأجتماعه فى غير المكان المعين له غير مشروع وباطل بحكم القانون. ويلاحظ أن الدستور لم يحدد البناء الذى ينعقد فيه البرلمان بالقاهرة على خلاف دستور سنة ١٨٧٥ الفرنسى الذى نص على أن يجتمع مجلس الشيوخ فى قصر اللوكسمبرج ويجتمع مجلس النواب فى قصر البوربون. أما عند اجتماع المجلسين معا فى هيئة مؤتمر فيكون ذلك فى قصر فرساى كما هو الحال عند انتخاب رئيس الجمهورية

ب — دور الانعقاد غير العادى Session Extraordinaire

إن عدم دوام البرلمانات يؤدى حتما إلى وجود فترات لا يكون البرلمان فيها مجتمعا ويحتمل أن يطرأ ما يستلزم انعقاده خلالها. ولذلك نجد المشرعين ينصون على إمكان دعوة البرلمان فى هذه الحالة بصفة خاصة، وهذا هو ما يسمى دور الانعقاد غير العادى. وقد نصت على ذلك المادة ٤٠ من الدستور المصرى بقولها: « للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية. وهو يدعوه أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين. ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادى ».

وظاهر من النص أن الملك لايدعو البرلمان الى اجتماع غير عادى إلا فى حالة الضرورة en cas de nécessité . وهذا القيد لايشمل حالة دعوة البرلمان بناء على طلب الأعضاء، وإن كان هؤلاء الأعضاء لايطلبون ذلك عادة إلا فى حالة الضرورة . وطلبهم ملزم للملك . وتكفى فيه أغلبية أعضاء أى واحد من المجلسين .

ولقد ذهب دستور سنة ١٩٣٠ إلى خلاف ذلك ، فاشترط توفر حالة الضرورة بالنسبة لطلب الأعضاء أسوة بحالة الملك . كما اشترط أن يكون طلب الاعضاء موقعا عليه من « الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين » (١) . ويلاحظ أن أعضاء البرلمان المصرى لم يستعملوا قط هذا الحق حتى اليوم .

إلى جانب هذا الحكم العام نجد فى نصوص الدستور المصرى حالات خاصة أخرى استلزم فيها المشرع دعوة البرلمان لاجتماع غير عادى . هذه الحالات هى : —

(١) **حالة المراسيم بقوانين** : فقد أعطت المادة ٤١ الملك حق إصدار هذه المراسيم فيما بين أدوار الانعقاد ولكنها قررت إلى جانب ذلك أنه

---

(١) جاء فى المذكره التفسيرية لدستور سنه ١٩٣٠ تبريرا لهذين التعديلين مايلى :

« إن لجنه الدستور تناقشت طويلا فيما إذاكان يجب أو لايجب النص على حق أعضاء البرلمان فى طلب دور انعقاد غير عادى واستشهد فى هذا الشأن بالدستور الفرنسوى . فلما جاء دور التحرير لم يشترط فى هذا الطلب إلا الاغلبيه المطلقه لأعضاء كل من المجلسين ، ولا تتبين من المناقشة التى دارت فى هذا الصدد علة هذا الاختلاف مما قد يدل على أنه حصل سهوا . والواقع أنه لاوجه له . ولذلك يجب أن يصحح الحكم المصرى (مادة ٤٠) يشبه الحكم الفرنسوى كما يحسن أن يشار إلى قيام الضرورة بالنسبة لطلب الاعضاء . أيضا لا ليسهل على السلطة التنفيذية أن ترفض الاجتماع غير العادى بحجة عدم الضرورة اذا طلبته الاغلبية المطلقة لكل من المجلسين ولكن ليستشعر كل عضو يوقع على الطلب أنه ليس حقا مطلقا بل هو مشروط بالضرورة الماسة » .

« يجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له ... »

(٢) **اعلان الأحكام العرفية** : وقد نصت على ذلك المادة ٤٥ بقولها « الملك يعلن الأحكام العرفية . ويجب أن يعرض اعلان الأحكام العرفية فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها . فاذا وقع ذلك فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة . »

(٣) **حالة وفاة الملك** : تنص المادة ٥٢ من الدستور على أنه « إثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة . فاذا كان مجلس النواب منحلا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع تجاوز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه . »

(٤) **حالة المؤتمر** : نصت المادة ١٢٠ على أنه « فيما عدا الأحوال التى يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون ، فانهما يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء على دعوة الملك . » . كما نصت المادة ٥٤ على أنه « فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له... يجتمع المجلسان بحكم القانون فورا فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . . . . »

مدى اختصاص البرلمان فى دور الانعقاد غير العادى : إذا دعى البرلمان إلى اجتماع غير عادى لأمر من الأمور فهل يقتصر اختصاصه فيه على هذا الأمر أم يشمل غيره من الأمور ؟ دعى البرلمان المصرى فى ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ إلى انعقاد غير عادى لبحث المعاهدة المصرية الانكليزية ، فهل يجوز فى خلال هذا الدور أن يوجه أحد الأعضاء استجوابا لأحد الوزراء وهل إذا أرادت الحكومة صرف مبالغ غير واردة فى الميزانية خلال هذا الدور يجب عليها استئذان البرلمان القائم حينذاك؟

لقد أثير البحث حول هذا الموضوع بمجلس الشيوخ فى جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦ [١] ثم فى جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ [٢] وبعد ذلك أثير الموضوع أمام مجلس النواب عند انعقاده غير العادى فى ٢٣ اكتوبر سنة ١٩٣٧ للنظر فى بعض المراسيم بقوانين. ويمكن اجمال الآراء التى قيلت فى هذا الصدد على النحو التالى :

١ — رأى لجنة الحقانية بمجلس الشيوخ : قدمت هذه اللجنة تقريرين ، أولها بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٢٧ وقد رأت فيه « أنه فى أثناء اجتماع البرلمان لدور غير عادى يجب أن يخصص الوقت أولا لنظر المسائل التى من أجلها انعقد ذلك الاجتماع غير العادى ، فاذا ما انتهى منها جاز النظر فيما قد يجد من أمور خطيرة تتطلب العرض فى دور غير عادى مما يدخل تحت نطاق المادة ٤١ من الدستور ، إذا وافق على ذلك المجلس » [٣].

ولما أعيد هذا التقرير إلى اللجنة وضعت تقريراً ثانيا بعد انعام النظر فى الأمر وقدمته إلى المجلس بجلسة ١٧ مارس سنة ١٩٣٧ وقد ذهبت فى هذا التقرير إلى « أن اجتماع البرلمان لدور غير عادى لنظر أمر معين بالذات وارد

---

(١) أراد أحد الشيوخ حضرة لويس فانوس أفندى حينذاك توجيه استجواب إلى وزير الأشغال ودافع عن هذا الحق بقوة واستند إلى المادة ١٢٣ من الدستور التى تقول « اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر فى خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لايحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظائفه الدستورية وقد أيد هذا الرأى ودافع عنه كذلك وهيب دوس بك وخالفه آخرون .

(٢) اعترض أحد الشيوخ المرحوم حسن باشا صبرى فى تلك الجلسة على الحكومة لأنها فتحت اعتمادا اضافيا فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٣٦ أى أثناء دور الانعقاد غير العادى السابق ذكره دون أن تستأذن البرلمان القائم حينذاك .

(٣) راجع تقرير اللجنة المنشور فى التعليقات على مواد الدستور ـ المرجع السابق ـ ص ٤٥٤ - ٤٥٥

فى الدعوة غير العادية لا يمنع من نظر أية مسألة أخرى يرى المجلس ضرورة نظرها »[١].

وقد قرر المجلس إعادة هذا التقرير بدوره الى اللجنة من جديد بناء على طلب وكيل الوزارة البرلمانى حينذاك (الأستاذ صبرى أبو علم) لأن الحكومة لم تكن ممثلة فى اللجنة التى وضعته ويجب أن يسمع رأيها فى الموضوع[٢] وبعد مناقشات ومحاولات طويلة بمجلس الشيوخ انتهى الأمر فى أول نوفمبر سنة ١٩٣٧ - وبعد اثبات أقوال الحكومة واشتراكها فى اللجنة — الى نفس النتيجة التى وصل اليها التقرير السابق والتى ذكرناها . ولكن المجلس قرر أن يحذف من تقرير اللجنة العبارة الأخيرة القائلة « يرى المجلس ضرورة نظرها ».

ب — رأى لجنة الشؤون الدستورية بمجلس النواب : قدمت هذه اللجنة تقريرها للمجلس بتاريخ أول نوفمبر سنة ١٩٣٧ مقررة أن أعمال لجنة الدستور ولجنة الثلاثين لم تتضمن حكما يرجح فى هذا المقام رأيا على رأى . وقد ذهبت اللجنة فى بحثها إلى « أن اجتماع البرلمان لدور غير عادى لنظر أمر معين بالذات وارد فى الدعوة غير العادية لا يمنع من نظر أية مسألة أخرى يرى المجلس ضرورة نظرها . وقد اتفقت كلمة مجلسى البرلمان والحكومة فى أول نوفمبر سنة ١٩٣٧ على هذا الرأى وقضى الأمر .

حـ — رأى أحمد ماهر باشا رئيس مجلس النواب السابق : كان الدكتور ماهر باشا رأى خاص عند بحث هذا الموضوع بالمجلس وكان مقتضى هذا الرأى قصر عمل البرلمان على الأمور التى دعى من أجلها إن كانت الدعوة من الملك وفقاً للمادة ٤٠ أو بسبب صدور مراسيم بقوانين وفقا للمادة ٤١ وذلك لأن الدستور قد جعل « الضرورة » علة انعقاد البرلمان فى هاتين الحالتين

---

(١) المرجع السابق ص ٤٥٧ - ٤٥٨ .

(٢) المرجع السابق ص ٤٦٠ - ٤٦١ حيث تجد المناقشات التى دارت حول هذه النقطة بالتفصيل .

وبذلك يكون الأمر الذى اقتضته الضرورة هو الموضوع الذى يجب ألا يخرج البرلمان عن دائرته فى دور انعقاده غير العادى فيجب من حيث الشكل الدستورى أن ينص مرسوم الدعوة على حالة الضرورة أو على المراسم بقوانين التى قضت الضرورة باصدارها فيكون هذا النص من جهة السبب فى دعوة البرلمان لدورة غير عادية ، ويكون من جهة ثانية بمثابة جدول لأعمال الدورة غير العادية لا يصح أن يتخطاه البرلمان . أما دور الانعقاد غير العادى الذى ينعقد بناء على طلب الأعضاء (م ٤٠) فغير معقود بقيد «الضرورة» هذا وعليه فيكون اختصاص البرلمان فى هذه الحالة مطلقا غير مقيد بالأمور التى دعى من أجلها وحدها . ومما يؤكد عدم اشتمال دستور سنة ١٩٢٣ على هذا القيد بالنسبة للأعضاء أن دستور سنة ١٩٣٠ شعر بالحاجة إلى النص عليه صراحة عندما أراده لهم . كما أن عدم النص على شرط الضرورة بالمرة فى الدستورين الفرنسى والبلجيكى قد جعل البرلمان فيهما مطلق اليد فى بحث مايشاء من الأمور فى دور الانعقاد غير العادى [١] .

ى — <u>رأى الحكومة</u> : صرح وزير المالية (مكرم عبيد باشا) عند ما أثير الموضوع بمجلس الشيوخ فى ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ بما يفيد أن الرأى لم يكن مستقراً فى مجلس الوزراء بهذا الشأن وأنما كان يميل الى أن يعرض على البرلمان الاعتماد الاضافى الذى فتح دون استئذانه فى دورته غير العادية ، ولكن لجنة قضايا الحكومة بعد دراسة دستورية وفقهية » وبعد اقامة الدليل «من السوابق الدستورية فى البلاد الأخرى » افتت بعدم جواز ذلك ، فلم يسع الوزارة « الا أن تصغى الى هذا الرأى الدستورى المدعم » . [٢]

---

(١) المرجعان السابقان .

(٢) راجع السيد صبرى المرجع السابق . ص ٦٠٨ وما بعدها - ووحيد رأفت ووايت ابراهيم بك المرجع السابق ص ٤٢٨ وما بعدها - ومضبطة مجلس الشيوخ بتاريخ ٣ فبراير سنة ١٩٣٧

ولكن الحكومة عادت على لسان رئيسها فقررت فى جلسة ٢٣ اكتوبر سنة ١٩٣٧ أنها « تنضم للرأى القائل بأن للمجلس الحق فى أن يستعمل سلطته الدستورية لرقابة الحكومة وللنظر فى كل مايعن لحضرات الاعضاء من الآراء اثناء الدورة غير العادية »[١]

وفى أول نوفمبر سنة ١٩٣٧ وافقت الحكومة على رأى لجنة الشؤون الدستورية الذى أقره المجلس ايضا . وبمقتضاه يعتبر البرلمان مطلق الحرية فى دور الانعقاد غير العادى فى بحث مايشاء من المسائل دون التقيد بما ورد منها فقط فى الدعوة لهذا الانعقاد

هـ ـ رأى الفقه : يرى الاستاذان وحيد رأفت ووايت بك ابراهيم رأياً يختلف تماما عن الرأى السابق حيث يقولان: « الراجح أن البرلمان فى دور الانعقاد غير العادى لا ينظر الا فى الأمر أو الامور التى دعى من أجلها وتحددت فى المرسوم الصادر بدعوته» ثم قالا : «والحقيقة أن الدورات غير العادية هى جميعا محدودة الاغراض معينة الاعمال وشأن الدورة غير العادية التى انعقدت فى نوفمبر سنة ١٩٣٦ كشأن كل دورة أخرى غير عادية ، وفتوى قلم قضايا الحكومة بعدم جواز نظر المسائل العادية فى تلك الدورة يمكن تطبيقها على كل دورة غير عادية أخرى مادامت الدورات غير العاديه سواء من ناحية انها محدودة الاغراض والاعمال . »[٢]

على أننا لا نميل إلى تأييد هذا الرأى ولا إلى الأخذ بالآراء التى شرحناها

---

(١) راجع محضر جلسة النواب فى ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧ ومحضر جلسة الشيوخ فى نفس اليوم و « على هامش الدستور » المرجع السابق ص ١٩٦ ـ والتعليقات على مواد الدستور ـ المرجع السابق ص ٤٦٤ وما بعدها و ص ٤٦٦ . ويلاحظ أن رئيس الوزراء قد أدلى بمضمون التصريح المذكور أعلاه فى المجلسين كليهما فى نفس اليوم (النحاس باشا).

(٢) وحيد رأفت ووايت ابراهيم بك ـ المرجع السابق ـ ص ٤٢٨ - ٤٢٩

من قبله ، وإنما نفضل الرأى الذى ذهب إليه الاستاذ السيد صبرى . فهذا الرأى فى اعتقادنا يوفق تمام التوفيق بين النصوص الدستورية القائمة من جهة والاعتبارات التى حملت واضعى الدستور على الأخذ بنظام العطلة البرلمانية من جهة أخرى ، تلك الاعتبارات التى تقضى بمنع إجتماع البرلمان بصفة دائمة لأن هذه الطريقة تشغل البلاد بالمناقشات الحزبية وتعطل أعمال السلطة التنفيذية ولذلك يجب وضع قيد على حق البرلمان فى استرداد اختصاصه كاملا فى دور الانعقاد غير العادى إن أردنا مراعاة هذه الاعتبارات . كما أنه من غير المعقول منع البرلمان بصفة مطلقة من بحث أى أمر خارج عن موضوع الانعقاد غير العادى مادام يمكن لأغلبية أعضاء أى واحد من المجلسين أن توجب دعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادى متى شاءت بل وبدون توفر حالة الضرورة . فلهذا وذاك نؤيد قول الدكتور صبرى « إننا لانرى استرداد البرلمان المصرى لكامل إختصاصاته إذا دعته السلطة التنفيذية إلى إدوار إنعقاد غير عادية لعرض بعض المسائل عليه طبقا للمواد الدستورية التى تفرض عليها أو تعطيها هذا الحق ، والبرلمان عند إنعقاده فى هذه الأحوال لايستطيع أن يبحث إلا المسائل الواردة بمرسوم الدعوة اللهم إلا إذا تواضعت السلطة التنفيذبة معه على ذلك أو طالبته أغلبية أعضاء أحد المجلسين لا أغلبية الحاضرين بالجلسة . أما إذا اجتمع البرلمان فى دور إنعقاد غير عادى بناء على طلب أغلبية أعضاء أحد المجلسين فانه يغدو من المتعذر تحديد المسائل الداعية لذلك ويصبح لكل عضو من أعضائه حق تناول مايراه من المسائل لأن البرلمان هو صاحب هذه الدعوة فى الواقع فمن المعقول والمنطق أن يتمتع فى هذه الحالة باستعمال جميع حقوقه الدستورية.»[١]

ولقد أضاف هذا الرأى إلى ذلك أنه : « ليس للوزارة إذا رأت

---

(١) السيد صبرى — المرجع السابق - ص ٦١٤ — ٦٢٠.

ضرورة وضع حد لارهاقها أثناء عطلتها إلا طرح مسألة الثقة ». ولكننا نرى أن للوزارة طريقة أخرى، غير السابقة بل ربما تكون أنجع منها، وهى استعمالها حق الملك فى فض دور الانعقاد غير العادى (م ٤٠) وذلك بمجرد فراغ البرلمان من البت فى الأمور التى دعى من أجلها. فحق البرلمان فى بحث غير هذه الأمور لا يمنع فى اعتقادنا حق الملك فى فض الدورة غير العادية. وهنا يمكن أن يدعى البرلمان الى انعقاد غير عادى آخر بناء على طلب الأغلبية المطلقة لأعضاء أى واحد من المجلسين وبالاجراءات المقررة. ولكن لفض الدورة أهمية ظاهرة مع ذلك لأن الحصول على هذه الأغلبية الخاصة (أغلبية الأعضاء) أسهل أثناء انعقاد البرلمان (طلب استمرار الاجتماع لنظر أمور جديدة) منه بعد فض الدورة وتفرق الاعضاء فى مختلف جهات القطر. ولا شك فى أن حق الاعضاء هذا قد يصطدم مع استعمال الملك حقه فى فض الدورة على خلاف رغبة البرلمان. ولكن فى هذه الحالة تتحرك المسئولية الوزارية أو حق الحل ويكون مصير النزاع معقودا بهما.

ملاحظة ختامية : لما دعى البرلمان لانعقاد غير عادى للنظر فى المعاهدة المصرية الانكليزية قرر مجلس النواب بجلسة ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ عدم جواز أخذ الرأى على اقتراح تقدم به بعض الأعضاء وكان مضمونه « نقترح تأجيل نظر المعاهدة إلى الدور العادى المقبل لعدم ضرورة نظرها فى دورة غير عادية »[1] فما هو الحكم فى هذه المسألة ؟

---

(١) قدم هذا الاقتراح حضرات النواب الاساتذة عبد العزيز الصوفانى وعبد الحميد سعيد وفكرى أباظة ومحمد محمود جلال. وقد عارضه رئيس المجلس أحمد ماهر باشا حيث قال « قدم حضرات النواب المحترمين . . . . . اقتراحا نصه : . . . . . الخ ولما كان من حق الحكومة أن تدعو البرلمان الى اجتماع غير عادى وفقا لنصوص الدستور. وقد فعلت ذلك، فلا يمكن عرض هذا الاقتراح على المجلس لمخالفته للنصوص الدستورية » [يراجع محضر جلسة النواب بتاريخ ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ والتعليقات على الدستور المرجع السابق ـ ص ٤٤٧]

إعتقادنا أنه مادام الدستور لم يحدد أسباب الضرورة فيجب أن يكون أمرها متروكا أولا إلى الملك يقدرها فاذا مااجتمع البرلمان كان له مطلق الحرية فى البت فى الأمور التى دعى من أجلها لإجتماع غير عادى أو أن يؤجلها لعدم توفر حالة الضرورة أو لتوفر حكمة ماللتأجيل . وإذا كان للبرلمان الحق فى رفض المعاهدة سنة ١٩٣٦ فمن باب أولى يجب الاعتراف له بحق تأجيل النظر فيها إلى دور الاجتماع العادى (١)

القسم : تنص المادة ٩٤ من الدستور على أنه « قبل أن يتولى أعضاء مجلس الشيوخ والنواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤدوا اعمالهم بالذمة والصدق — وتكون تأدية اليمين فى كل مجلس علنا بقاعة جلساته . » . (٢)

الفصل فى صحة نيابة الأعضاء : لقد سبق أن عرفنا أن المادة ٩٥ من الدستور قد جعلت ذلك من إختصاص كل واحد من المجلسين ، ولا تعتبر

---

(١) جاء فى دفاع الاستاذ الصوفانى عن هذا الاقتراح مايلى : « لاشك أن المصلحة الحقيقية تدعونا إلى التريث فى البت فى هذا الموضوع الخطير (المعاهدة) .... كنا نود أن يبين لنا حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الوزراء فى مستهل بيانه الضرورة الملحة التى قضت بدعوة البرلمان الى أجتماع غير عادى لأن هذا هو أول عمل من نوعه يحدث فى البلاد منذ سنة ١٩٢٤ ، وسيصبح بعد ذلك تقليدا دستوريا . . . . إن الحكومة البريطانية . . . . كما أن المفاوض البريطانى . . . . . لم يلجأوا إلى مثل ما لجأنا نحن اليه . . . . ومن الاسباب . . . التى دعتنا الى أن نقدم هذا الاقتراح هى رغبتنا فى عدم البت فى مشروع المعاهدة حتى يعرض على البرلمان ، حيث يتقدم رئيس الوزارة البريطانية ببيان شامل .. يبين فيه الامتيازات التى ستحصل عليها بريطانيا من هذه المعاهدة . . . لهذه الاسباب نرى . . . أن القومية المصرية تحتم علينا أن نتريث فيما سنقدم عليه ، حتى يمكننا أن نبحث هذا الموضوع الخطير على ضوء تفسيرات ومناقشات الساسة البريطانيين » [راجع المرجعين السابقين]

(٢) راجع المناقشات التى دارت حول تحديد هذا القسم بالبرلمان المصرى . وتجد موجزا عنها فى كتاب « على هامش الدستور » المرجع السابق ـ ص ٤٥١ — ٤٥٢ وفى التعليقات على مواد الدستور المرجع السابق — ص ١٣١١ — ١٣١٩

النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الاصوات ولقد أجازت المادة أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلا سلطة أخرى .

علانية الجلسات وسريتها : قررت المادة ٩٨ أن جلسات المجلسين علنيه ولكنها نصت كذلك على ان كلا من المجلسين « ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الاعضاء . ثم يقرر ما اذا كانت المناقشه فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا . »

النصاب العددى : تنص المادة ٩٩ على أنه لايجوز لأى المجلسين أن يقرر قرارا إلا إذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه . وكذلك بالنسبة لحالة إنعقاد البرلمان فى هيئة مؤتمر فلا تعد قراراته صحيحة — بنص المادة ١٢٢ إلا إذا توفرت الاغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين

اللجان : نصت عليها المادتان ١٠٢ و ١٠٣ بقولها : م ١٠٢ « كل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيه أن يحال إلى أحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه » — م ١٠٣ : « كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب احالته إلى لجنة لفحصه وابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه . فاذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المادة السابقة » .

المناقشة : لقد وضع الدستور بعض الأحكام العامة المتصلة بالمناقشات وقواعدها ، فنجد مثلا المادة ١٠١ تقرر ضرورة أخذ الرأى على مشروع القانون مادة مادة قبل تقريره . مع حق المجلسين فى التعديل والتجزئه فى المواد وفيما يعرض من التعديلات . كما قررت المادة ١٠٥ أن كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه الى رئيس المجلس الآخر . وكذلك تنص المادة ١٠٦ على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الاعضاء ورفضه البرلمان لايجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه .

أما تفصيلات قواعد المناقشة فقد نصت عليها اللائحه الداخليه لكل واحد من المجلسين مما لا يتسع المقام لشرحه .

التصويت : تنص المادة ١٠١ من الدستور على أن تعطى الآراء بالتصويت شفهيا أو بطريقة القيام والجلوس — وأما فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع فى مجلس النواب على مسألة الثقه ، فان الآراء تعطى دائما بالمناداة على الأعضاء باسمائهم وبصوت عال ... »

وقد فصلت أمر التصويت كذلك اللائحة الداخلية لكل من المجلسين .

الأغلبية: توجد حالات اشترط فيها الدستور المصرى أغلبيه خاصة كحالة تنقيح الدستور ، وغيرها مما درسناه أو ندرسه تباعا . وفى غير هذه الحالات تصدر القرار وفقا لنص المادة ١٠٠ من الدستور بالأغلبية المطلقة (أكثر من نصف الأعضاء الحاضرين) ، فاذا تساوت الآراء يعتبر الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضا .

عقد مؤتمر من المجلسين : لقد سبق أن عرفنا أن المشرع قد نص على حالات يجتمع فيها المجلسان فى هيئة مؤتمر (م ٥٤ و ١٢٠) كما أوجب ذلك عند اختلاف المجلسين على الميزانية كما سنرى (م١٦٦) ولا يصح الاجتماع الا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل مجلس (م١٢٢) وتكون قرارات المؤتمر بأغلبية أعضائه (١٦٦) ولا يحول عقد المؤتمر دون استمرار كل مجلس على حدة فى تأدية وظائفه الدستورية (م ١٢٣). وكلما اجتمع المؤتمر تكون الرئاسة بنص المادة ١٢١ لرئيس مجلس الشيوخ .

العلاقة بين مجلسى البرلمان : تنص المادة ١٤٠ من لائحة مجلس النواب الأخيرة والمادة ١١٦ من لائحة مجلس الشيوخ على أنه اذا قدم لكل من المجلسين مشروع أو اقتراح بقانون فى موضوع واحد وكانت المناقشة فى موضوعه قد بدأت بالجلسة بأحد المجلسين فلا يدرج فى جدول أعمال المجلس الآخر إلا بعد صدور قرار نهائى بشأنه من المجلس الأول . وعندما يفرغ

أحد المجلسين من نظر مشروع أو اقتراح بقانون فان رئيس هذا المجلس يبعث به الى رئيس المجلس الآخر كما يخطر الوزير المختص . (م ١٤١ من لائحة النواب والمادة ١٢٠ من لائحة الشيوخ) .

وإذا كان أحد المجلسين قد قرر نظر مشروع أو اقتراح بقانون بطريق الاستعجال وجب أن يؤخذ رأى المجلس الثانى فى استعجال النظر فيه (م ١٤٢/١٢١ من اللائحتين) .

وإن وافق مجلس الشيوخ أو النواب على مشروع أو اقتراح سبق أن قرره المجلس الاخر فان رئيس المجلس الذى قرره أخيرا يتولى رفعه إلى الملك بواسطة الوزير المختص . (م ١٤٢ / ١٢٢ من اللائحتين) .

اختلاف المجلسين : عند تعديل أحد المجلسين مشروعا أو اقتراحا قرره المجلس الاخر فانه يعرض على هذا المجلس التعديل الطارىء فان لم يقره فله أن يقرر ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من المجلس الثانى للاتفاق على نصوص تقبلها اللجنتان ، ويعاد الأمر بعد ذلك للمجلسين . (م ١٤٤ / ١٢٣) .

وفى حالة رفض أحد المجلسين ندب اللجنة المذكورة أو تعذر الاتفاق على نصوص يقبلها المجلسان ، وكذلك فى حالة رفض المجلس مشروعا قرره المجلس الاخر ، فلا يجوز نظر المشروع بأى واحد من المجلسين من جديد قبل مضى شهر على الأقل من تاريخ آخر قرار أصدره كل من المجلسين فى هذا الشأن (م ١٤٥ / ١٢٤) .

ولقد نصت المادة ١٤٦ من لائحة مجلس النواب على أنه عندما تجتمع اللجنتان المندوبتان من قبل المجلسين لا يعد اجتماعهما قانونياً إلا إذا حضره النصاب العددى لكل لجنة على حدة بحسب لائحة كل مجلس . كما نصت هذه المادة على أن يتولى إدارة المناقشات رئيس لجنة مجلس الشيوخ وذلك تمشياً مع رئاسة رئيس مجلس الشيوخ للمؤتمر . وتصدر قرارات كل من اللجنتين

بأغلبية أعضائها . وفى النهاية تنص المادة ١٤٧ على أن يعرض النص المتفق عليه أولا على المجلس الذى شكلت اللجنة بناء على طلبه » .

الضمانات البرلمانية : توجد ضمانات يراد بها تحقيق استقلال أعضاء البرلمان فى أداء واجباتهم ومباشرة وظيفتهم . ولقد تشكك البعض أحيانا فى انكلترا وفرنسا فى ضرورة هذه الضمانات باعتبارها تقرر امتيازات عتيقة لم يعد من السهل هضمها وتبريرها . ولكن خطر الاستبداد بالسلطة والاحداث الدكتاتورية التى اجتاحت كثيراً من بلاد العالم وانتهكت الحقوق والحريات كل ذلك قد أعاد إلى هذه الضمانات البرلمانيـــة الاعتقاد التام فى ضرورتها وجعلها خليقة بالبقاء قمينة بالتأييد (١) فعلى أى نحو أخذ بها الدستور المصرى ؟

لقد نص الدستور المصرى على عدة ضمانات هامة وهى :

أولا الحصانة البرلمانية :

يراد بهذه الحصانة عدم السماح باتخاذ إجراءات جنائية ضد أعضاء البرلمان أو القبض عليهم إلا بعد أن يأذن بذلك المجلس الذى يتبع له العضو ، او بعد انقضاء الميقات الذى يتمتع فيه العضو بتلك الحصانة . وعليه فليس للحصانة من أثر إلا ايقاف اتخاذ هذه الاجراءات sursis ولكنها لا ترفع المسؤولية كما أن قرار المجلس بشأن الحصانة لا يعتبر دليلا ولا قرينة على براءة العضو أو ادانتـه ، كما أن المجلس ، (ومثله لجنة المجلس التى تحقق الموضوع) لا يبحث التهمة بحثاً قضائيا ليتبين الادانة من عدمها وإنما يفحصها فحصا سياسياً ليتبين فقط ما إذا كان الاتهام جديا ام كيديا ، ووليد دوافع حزبية بحتة ولأغراض انتقامية أو تهديدية . فان ظهرت للمجلس جدية الاتهام وجب

(١) راجع مطول القانون الدستورى ـ للأستاذين بارتلمى ودويز سنة ١٩٣٣ ـ ص ٥٦٤ .

عليه رفع الحصانة ، حتى تاخذ العدالة مجراها . ولعل أهمية هذا الضمان جد واضحة ، لأنها تمنع الحكومة (الأمينة على الدعوى العمومية ومالكة سلطة الاتهام) من أن تتذرع باى الأسباب للتخلص من أخصامها فى البرلمان ، فتقبض عليهم (والمفروض أنهم أقلية لأن الوزارة البرلمانية هى وزارة الأغلبية) أو على البارزين منهم أو على ذى النفوذ فيهم ، وقد تكون للحكومة مصلحة فى مجرد القبض على هذا العضو أو على هؤلاء الأعضاء ولو لميقات محدود وضيق كما لو كانت الوزارة تمر بعاصفة فى البرلمان تكاد تطوح بها ، أو لو كانت تريد أن تحصل من البرلمان على قرار معين فى أمر من الأمور المعروضة عليه وتخشى أن تفوت عليها المعارضة قصدها ، فى هذه الحالة قد يكون القبض على عضو أو نفر من الاعضاء ، ولو لأجل قصير ، محققا للوزارة غايتها فتنجو من العاصفة أو تحصل على القرار الذى تريده من البرلمان. وهنا تكون الرقابة البرلمانية لغواً وتمتد إلى المبدأ الشعبى نفسه والنظام الديمقراطى فى مجموعة معاول الهدم وأسباب العفاء. منعا لهذا الضرر جاءت المادة ١١٠ من الدستور المصرى مقررة مايلى :

« لايجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا باذن المجلس التابع هو له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية » [1].

---

(١) نصت اللائحة التأسيسية لمجلس شورى النواب المصرى سنة ١٨٦٦ (م ٥٣) على هذه الحصانة بقولها : « فى مدة افتتاح مجلس الشورى وفى الايام المحددة له لاتعمل دعوى على أحد من أعضائه بوجه من الوجوه إلا إذا كان لاسمح الله حصل من أحدهم مادة قتل فطبعا لايعد من أعضاء مجلس الشورى ويتعين بدله حسبما فى مادة ١٣ من اللائحة التأسيسية »

كما نصت على هذه الحصانة أيضا لائحة مجلس النواب الصادرة سنة ١٨٨٢ بقولها (م ٤) :
« لايجوز التعرض للنواب بوجه ما واذا وقع من أحدهم جناية أو جنحة مدة اجتماع المجلس فلا يجوز القبض عليه الا بمقتضى اذن من المجلس »

ويستنتج من هذا النص .

(١) أن الحصانة قاصرة على « دور الانعقاد » عاديا كان أم غير عادى . وذلك لأن حكمة الحصانة ظاهرة فى الحالتين . وتبدأ الحصانة ببدء الدور وتنتهى بانتهائه فتشمل بذلك كل مايتخلله من أيام التأجيل . أما عن فترة الحل فواضح أن النص لايشملها لأنها لاتتخلل دور الانعقاد وإنما تفصل بينه وبين دور الانعقاد التالى بل تفصل بين فصلين تشريعيين . ومثل فترة الحل فى الحكم فترة العطلة البرلمانية لأنها تقع بين أدوار الانعقاد لاخلالها ومن غير المتصور أن تعطل الاجراءات لحين انعقاد البرلمان واستئذانه .

(٢) الحصانة البرلمانية تمنع « اتخاذ الاجراءات الجنائية » وعليه فهى لاتشمل الاجراءات المدنية . وفى شمولها للاجراءات الجنائية تمتد إلى حالتى اتخاذ هذه الاجراءات بواسطة النيابة العمومية أو بواسطة الأفراد (جنحة مباشرة) .

(٣) الحصانة تمنع من اتخاذ الاجراءات الجنائية أو القبض على « أى عضو من أعضاء البرلمان » وعليه فهى تشمل الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين على حد سواء .

(٤) لاحصانة فى حالة تلبس العضو بالجناية . وكلمة جناية هنا يقصد بها الجريمة التى قد تكون جناية بالمعنى الدقيق أو جنحة أو مخالفة . وحكمة رفع الحصانه فى هذه الحالة الخوف من ضياع معالم الجريمة أو أدلتها إن لم تتخذ الاجراءات فورا ضد العضو المتلبس بجريمته .

(٥) نص المادة ١١٠ عام يشمل كل الجرائم من جنايات وجنح ومخالفات ولقد انتقد بحق هذا التعميم نظراً لتفاهة المخالفات وكثرتها نسبياً وعدم ضرورة امتداد الحصانة اليها . وهذا فعلا ماقرره دستور سنة ١٩٣٠ (م ١٠٠) وهو

المقرر فى فرنسا أيضا [١] . ويلاحظ أن رفع الحصانة بالنسبة لجريمة معينة يمتد إلى جميع الاجراءات التى تتخذ بشأنها وإلى تنفيذ الحكم الصادر فيها ، ولكنه لايمتد إلى أية جريمة أخرى لم يشملها قرار رفع الحصانة .

(٦) إذاكانت الحصانة غير قائمة فى فترتى العطلة والحل ولا فى حالة التلبس فبدأت الحكومة فى اتخاذ اجراءات جنائية ضد عضو البرلمان ثم بدأ دور الانعقاد ، فهل يجب استئذان المجلس فى الاستمرار فى تلك الاجراءات أم لا ؟ نص على وجوب ذلك فى انكلترا صراحة وهوماقرره البرلمان الفرنسى سنة ١٩٠٣ . وفى مصر لانص على ذلك واعتقادنا وجوب هذا الاستئذان مادام فيه ضمان ضرورى لحرية الاعضاء فى حين لن يتردد البرلمان فى السماح بالاستمرار فى الاجراءات إذا ماتحقق من جدية الطلب . ثم إننا إن لم تأخذ بهذا الرأى لأمكن للحكومة اتخاذ ماتشاء من الاجراءات الكيدية ضد العضو قبيل بدء الدورة حتى تستمر فى اتخاذها خلالها ، وتظهر هذه الخطورة بصفة خاصة عندما تفكر الحكومة فى دعوة البرلمان لاجتماع غير عادى ولأمر ضرورى. فهنا يخشى ن تتخذ الاجراءات الجنائية ضد العضو قبل بدء الدور حتى تتخلص منه أثناء الدور . كما أن الحكمة فى رفع الحصانة فى حالة التلبس قد تحققت بمجرد القبض فوراً على العضو واتخاذ الاجراءات ضده ، أما وقد تم ذلك فيجب أن يكون الاستمرار فى هذه الاجراءات متروكا لتقدير المجلس الذى يتبع له ذلك العضو . فبذلك نوفق بين الاعتبارات الخاصة بحالة التلبس والاعتبارات التى قامت عليها فكرة الحصانة [٢] . ثم إن هـذا الرأى يجعل البرلمان رقيبا

---

(١) وحيد رأفت ووايت بك ابراهم ـ المرجع السابق ـ ص ٤٣٨ والسيد صبرى ـ المرجع السابق ص ٤٧٧ ـ وفؤاد بك كمال « الاوضاع البرلمانية » المرجع السابق ـ ص ٣١٥.

(٢) راجع فؤاد بك كمال ـ المرجع السابق ـ ص ٣٠٨ و ٣٠٩ وراجع على خلاف هذا الرأى ـ وايت بك ووحيد رأفت ـ المرجع السابق ص ٤٣٩

على صحة إدعاء الحكومة بتوفر حالة التلبس (١)

ولقد عرضت هذه المسألة على مجلس النواب المصرى فى ٢٧ و ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ بخصوص وجوب أو عدم وجوب استئذان المجلس للاستمرار فى الاجراءات التى بدأت قبل دور الانعقاد فقرر المجلس وجوب ذلك . وكان هذا القرار على إثر مناقشات طويلة وبيان للمغفور له سعد زغلول باشا رئيس مجلس النواب حينذاك ، وقد رأى سعد باشا «أن يبدى المجلس رغبته فى لفت نظر حضرة صاحب المعالى وزير الحقانية إلى أن المجلس كان ينتظر أن يستأذن عن الاستمرار فى الاجراءات التى اتخذتها النيابة العمومية ضد حضرة ... ويرغب إلى معاليه أن يرسل اليه أوراق هذه الدعوى ليتمكن من إبداء رأيه فيها ، كما هو الشأن فى التهم التى توجه إلى أعضاء البرلمان أثناء الانعقاد ... »

ولقد عقب على ذلك وزير الحقانية حينذاك بقوله :

« إذا كانت وزارة الحقانية لم تأخذ رأى مجلس النواب فيما يختص بهذه القضية ، فلأن النص كما ظهر من المناقشة لم يكن واضحا الوضوح الكافى الذى يحتم أخذ رأى المجلس فى الاستمرار فى الاجراءات ، التى اتخذت ضد أحد أعضائه قبل دور الانعقاد واستمرت بعده . ولذلك فهى ستعمل على تنفيذ رغبة المجلس ، وتعتبرها سابقة دستورية من السوابق التى تعتبر تفسيراً للدستور »

على أننا نعتقد صحة ماذهب اليه بعض الشراح من أن هذا القرار لايتضمن ضرورة قطع سير الاجراءات قطعاً مطلقاً بمجرد إبتداء دور الانعقاد وإنما المقصود هو إيقاف هذه الاجراءات إيقافا نسبيا فيظل صحيحا نافذا

---

(١) فؤاد بك كمال ـ المرجع السابق ـ ص ٣٠٩ ـ ٣١٥ ولكن يلاحظ أنه تذهب الى عكس ماقررناه في الفقرة الأخيرة أعلاه .

منها ما اتخذ قبل دور الانعقاد . ولكن لا يجوز اتخاذ إجراءات جديدة بمجرد بدء الدور . وكذلك نرى أنه لا يحق للمجلس مع ذلك أن يأمر بابطال ما يكون قد اتخذ من الاجراءات قبل الدور لأن هذه الاجراءات قد وقعت فى فترة لا دخل للحصانة البرلمانية فيها نصاً ولا روحا

(٧) إجراءات رفع الحصانة البرلمانية : تقدم النيابة العمومية أو الأفراد على حسب الأحوال الطلب الخاص برفع الحصانة الى رئيس المجلس . ويجب فى حالة طلب الأفراد أن يرفقوا بالطلب ما يدل على رفع دعوى مباشرة على العضو أمام القضاء وأن الحصانة قد منعت الفرد من السير فى دعواه . وحكمة ذلك منع الطلبات الكيدية ، والمجلس عادة يحيل الأمر على لجنة الحقانية ويبت فيه على ضوء تقريرها .

(٨) الحصانة البرلمانية والأحكام العرفية : تقلب الأحكام العرفيــة الأوضاع المعتادة فى إدارة دفة الحكم ؛ فبدلا من ائتمار السلطة العسكرية فى مسائل الأمن بأوامر السلطات المدنيـة . يوكل حق الأمر فيها إلى السلطة الأولى كما يمتد اختصاص المحاكم العسكرية الى مدى بعيد من حيث الأفراد والجرائم . وذلك كله فى حدود الدستور وقانون الأحكام العرفية فى بعض البلاد كمصر أو قوانين الطوارىء فى بلاد أخرى كانجلترا (فقد أصدرت فى سنة ١٩٣٩ قانون الدفاع الوطنى)[١] ولكن ذلك الانقلاب فى الصلة بين السلطات المدنية والعسكرية بالبلاد وفى اختصاص المحاكم لا يؤثر مطلقا فى خضوع السلطات العسكرية والقوات جميعها للحكومة وكل ما هنالك أن السلطة العسكرية التى لم تكن لتعمل من قبل إلا بدعوة رجال السلطة المدنية تصبح

---

(١) اقترح المرحوم الاستاذ يوسف الجندى وشيوخ آخرون الاستغناء بقانون الطوارىء المصرى عن قانون الاحكام العرفية [راجع عن انكلترا Dicey - المرجع السابق- ١٩٣١ ص ٢٨٠ - ٢٩٠ وانظر هريو موجز القانون الدستورى سنة ١٩٢٢ ص ١١٠ - ١١٤]

بالحكم العرفى حرة العمل مستقلة الحركة . كما أن استقلالها هذا لايكون إلا فى الأمور المتعلقة بالأمن والبوليس والسكينة العامة وبالقدر الذى تراه السلطة العسكرية مفيدا (١)

على أن السلطة العسكرية وان كانت تباشر هذه الاختصاصات الجديدة على غرار مباشرة السلطة المدنية لها وفى نفس الحدود إلا أنه يجب السماح لها بشيء من التوسع فى تحديد مضمون هذه الاختصاصات نظرا لحالة الخطورة التى قضت باعلان الاحكام العرفية . وعليه يمكن أن يعتبر تصرف من التصرفات قانونيا فى زمن هذه الأحكام فى حين كان يتردد فى اعتباره كذلك أو يقطع بمخالفته للقانون فى الأحوال العادية . ويمكننا أن نسوق دليلا على ذلك ما حصل فى فرنسا خلال الحرب الماضية وأثناء قيام الأحكام العرفية ، فلقد استندت السلطه العسكرية إلى حقها الخاص بفض المجتمعات العامة للأمر بغلق المحلات العمومية . وقد أقر مجلس الدولة الفرنسى مثل هذا التوسع وإن لم تشاركه هذا الاتجاه محكمة النقض الفرنسية (٢) على أن توسعاً كهذا يجب ألا يخرج بنا عن دائرة النص كلية أو يحمله ماينوء بحمله من المعانى . ولذلك نجد الحكومة الفرنسية مثلا قد اعترفت خلال الحرب الماضية بأن مبدأ الحصانة البرلمانية لايجيز حتى فى مدة اعلان الاحكام العرفية ، إجراء الرقابة العسكرية على الخطابات والرسائل الخاصه بأعضاء البرلمان (٣)

---

(١) راجع رولان « موجز القانون الادارى » باريس ـ سنة ١٩٣٨ ص ٣٦٨ - ٣٧٠

(٢) المرجع السابق ـ وانظر حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بتاريخ ٦ أغسطس سنة ١٩١٥ مجموعة سنة ١٩١٥ ص ٢٧٦ ومجلة القانون العام سنة ١٩١٥ ص ٧٠٠ وما بعدها مع كلمة للاستاذ jéze وانظر حكم محكمة النقض الفرنسية الجنائية الصادر فى ٢٠ ابريل سنة ١٩١٦ دالوز الدورى سنة ١٩١٦ — ١ — ١٢٩

(٣) فؤاد بك كمال ـ المرجع السابق ـ ص ٣٠٦ بند ٦٠٩

وكذلك يلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسى قد أقر الأفراد مرارا وتكرارا على حقهم فى الطعن أمام القضاء فى الأوامر التى تصدرها السلطات العسكرية فى ظل الأحكام العرفية (١) فهى ليست أعمالا حكومية لا تمتد اليها رقابة القضاء وإنما الرأى مستقر على أنها أعمال إدارية (٢) وبهذا تكون أعمال السلطة العسكرية فى زمن الاحكام العرفية خاضعة لرقابة القضاء وفقا للاصول القانونية المقررة فى كل بلد.

ولكن الى جانب هذه الرقابة توجد رقابة أشد وأقوى أو يجب أن تكون أشد وأقوى حتى تراقب الحريات التى أباح الدستور انتهاكها موقتا وقت الحكم العرفى، ونعنى بذلك رقابة البرلمان. فالبرلمان يراقب الحكم العرفى فى تقريره أولا، ثم فى تنفيذه ثانيا، ثم فى الغائه أخيراً، بل إن قيام الحكم العرفى فى دول كفرنسا (دستور سنة ١٨٧٥) يجعل اجتماع البرلمان فى زمن هذه الاحكام دائما باستمرار. وهذه هى القاعدة المقررة فى الفقه العام وهى فى نفس الوقت القاعدة التى أعلنت على ضوئها الأحكام العرفية فى مصر فى أول سبتمبر سنة ١٩٣٩ (٣) وهى كذلك التى أوحت بتقرير اتصال

---

(١) راجع بصفة خاصة حكم مجلس الدولة فى ٦ أغسطس سنة ١٩١٥ السابق الايماء اليه. وراجع ديجى - المطول - الجزء الثانى ص ٢٥٧ - ٢٦٠ والجزء الرابع ص ٦١٣ - ٦١٥

(٢) جاء فى خطاب رفعة النحاس باشا بمجلس النواب بصدد أمره كحاكم عسكرى باعتقال رفعة على ماهر باشا ما يلى:

« . . . هذا يستدعى تفسير طبيعة الاجراء الخاص بالاعتقال. فهو اجراء عرفى يختلف عن أمر القبض القضائى الذى يشير اليه قانون تحقيق الجنايات - وهو على وجه التحديد إجراء بوليس ادارى Police administrative يترك التقدير فيه، وفى تحديد موجبه وفى تحديد مداه للحاكم العسكرى »

[راجع محضر جلسة النواب بتاريخ ٢٠/٤/٩٤٢]

(٣) اذا رجعنا الى الظروف التى أعلنت فيها الاحكام العرفية بمصر سنة ١٩٣٩ نجد من التصريحات الرسمية ما يؤكد هذه القاعدة. نكتفى من هذه التصريحات بذكر ما يلى:

=

لجنتى الأحكام العرفية بمجلسى البرلمان المصرى باستمرار بالحكومة بشأن تنفيذ هذه الأحكام بالبلاد ، وهى فى النهاية القاعدة التى أكدها أخيرا رئيس الوزارة الحالية أمام مجلس النواب فى ٢٠ و ٢١ ابريل سنة ١٩٤٢ . فلقد أثيرت هذه الرقابة فعلا فى البرلمان المصرى بالمناقشات التى احتدمت فى مجلس النواب والتى ستأخذ دورها بمجلس الشيوخ حول الاستجواب الموجه إلى رفعة النحاس باشا (رئيس الوزراء والحاكم العسكرى) باعتقال رفعة على ماهر باشا عضو مجلس الشيوخ (مساء يوم ٨ ابريل سنة ١٩٤٢)

= جاء على لسان رفعة على ماهر باشا رئيس الوزراء وأول حاكم عسكرى أمام مجلس الشيوخ فى أكتوبر سنة ١٩٣٩ مايلى : « فان الحكومة لم يكن لها رائد إلا أن تمكن حضراتكم من مراقبة عملها وأن تهيء لكم أسباب تلك الرقابة ولا تخشى فى هذا أى حساب »

كما جاء على لسان وزير الدولة للشؤون البرلمانية (الاستاذ ابراهيم عبد الهادى) قوله فى مجلس النواب « وان أعجب لشيء فعجبى للنائب الذى يعمل على أن يكرن الشخص المسؤول (يقصد الحاكم العسكرى) بعيدا عن تناوله ، بعيدا عن رقابة مجلس النواب يوما فيوما وليلة فليلة ـ رئيس مجلس لوزراء . . هو المسئول أمامكم بحكم وضعه ووظيفته ، فاذا تلاقى فى شخصه سلطان الحاكم العسكرى أيضا فلمن يمكن بحال من الاحوال أن يفصل بين الوضعين فى موقف المسؤولية الذى يقفه أمامكم . وبدلا من أن يسأل مجلس النواب الحاكم العسكرى أو يدرك مسؤولية هذا الحاكم على درجتين ، درجة أولى يصل فيها الى الوزير أو رئيس مجلس الوزراء ليحاسبه ، ودرجة أخرى يصل فيها رئيس مجلس الوزراء أو الوزير إلى الحاكم العسكرى ليحاسبه ، بدلا من هذا فان الحاكم العسكرى هو المسؤول امامكم مباشرة وحسابه فى متناول أيديكم كل يوم وكل ليلة ، فهو لا يستطيع أن يعتذر لبعد الحاكم العسكرى عنه ، وانما هو الشخص الذى يحمل المسؤولية أمامكم حملا طبيعيا دائما بحكم وظيفته وبحكم الدستور »

هذا فى سنة ١٩٣٩ وأخيرا فى هذه الايام صرح رئيس الوزارة (رفعة النحاس باشا) أمام مجلس النواب بما يؤكد هذه الرقابة حيث قال « . . . ويكفيكم ضمانا لحسن استعمال هذه السلطة (الاحكام العرفية) أن القائم عليها موضع ثقتكم ومحل اطمئنانكم ، وهو مستعد دائما لأن يقدم عنها الحساب الذى يرضيكم » ثم جاء فى خطابه أيضا : « وليس فى هذا (عدم افشاء أسباب القبض على رفعة على ماهر باشا) مساس بسلطة البرلمان أو بالدستور ، فالحاكم العسكرى وهى فى الوقت نفسه رئيس مجلس الوزراء ، مسؤول

أما فى مجلس النواب فقد استندت الحكومة أساساً إلى نص المادتين ٤٥ و ١٥٥ من الدستور المتعلقتين باعلان الاحكام العرفية وعرضه على البرلمان وإمكان تقييد هذه الاحكام للحريات دون تعطيل انعقاد البرلمان نفسه وكذلك إلى قانون الأحكام العرفية الصادر فى ٢٦ يونيو سنة ١٩٢٣ أى قبل نفاذ الدستور (الذى نصت مادته ١٦٣ على أن « يعمل بهذا الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان » وتاريخ انعقاد البرلمان كان ١٥ مارس سنة ١٩٢٤) . ثم استندت الحكومة بصفة خاصة كذلك إلى الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون الاحكام العرفية التى تقول : « يجوز لمجلس الوزراء أن يضيق دائرة الحقوق المتقدمة المخولة للسلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية أو أن يرخص لها باتخاذ أى تدبير آخر مما يقتضيه صون الأمن والنظام العام » وأضيف إلى ذلك نص المرسوم الصادر بتعيين أول حاكم عسكرى فى أول سبتمبر سنة ١٩٣٩ حيث جاء فيه : « يخول على ماهر باشا السلطة فى اتخاذ التدابير المشار اليها فى المادة الثالثة من القانون المذكور (أى قانون الأحكام العرفية) ويرخص له علاوة على ذلك باتخاذ أى اجراء آخر لازم للمحافظة على النظام والأمن العام فى جميع نواحى المملكة المصرية أو فى جهات معينة فيها » . وقد تكرر هذا النص فى المراسيم التى صدرت فى ٢٠ يونيو سنة ١٩٤٠ وفى ١٦ نوفمبر سنة ١٩٤٠ وفى ٢ فبراير سنة ١٩٤٢ بتعيين حسن صبرى باشا وحسين سرى باشا ومصطفى النحاس باشا على التوالى حكاما عسكريين .

= بالطرق الدستورية عن عمله وتصرفاته ، وهو يباشر أعماله دائما تحت رقابة البرلمان الذى يملك فى كل وقت وفى كل مناسبة اعلان عدم الثقة به »

وعليه فلا شك فى شمول الرقابة البرلمانية لأعمال السلطة العسكرية فى ظل الاحكام العرفية

كما لمست الحكومة جانب نظرية الضرورة ، تلك النظرية التى تقضى - على اختلاف بين الفقهاء فى التفاصيل - بأن النصوص القانونية مهما كانت قوتها فلا يصح أن تمنع الدولة من مخالفتها إن كانت هذه المخالفة هى الطريق الوحيد لدرء خطر داهم يهدد سلامة الدولة وأمنها ، لأن هذه السلامة وهذا الأمن فوق القانون Salus Populi Suprema lex ومن أهم حدود هذه النظرية أن يكون تطبيقها لتحقيق الصالح العام على هذا النحو لا لأى باعث آخر[1].

ولقد أشار رئيس الحكومة كذلك إلى قبول ماهر باشا القبوع فى عزبته مادام لم يرغب فى السفر ألى خارج البلاد على ألا يبارح عزبته مدى شهرين حتى تتبدد خلالها الشكوك المحيطة بمسلكه .

أما معارضو الحكومة فى مجلس النواب فقد انتقدوا هذا القبض مر الانتقاد ، وأدلوا بحججهم اترجيح كفة الحصانة البرلمانية على كفة الأحكام العرفية[2] كما استندوا إلى الفقرة الثانية من المادة ١٥٥ القاضية بعدم جواز تعطيل البرلمان حتى خلال الحكم العرفى ، وأكدوا انه لا معنى لبقاء البرلمان ولا فائدة من

---

(١) أشار النحاس باشا فى البلاغ الرسمى الذى أصدره باعتقال على ماهر باشا الى استناد هذا الاعتقال الى اعتبارات متعلقة بسلامة الدولة وأمنها ، كما قرر أمام مجلس النواب « أن الاسباب ..... تتعلق بالامور الخطيرة التى دارت حوله (ماهر باشا) والتى تمس سلامة الدولة وأمنها ، كما قال : « لم اتخذ من الاجراءات الا ماقضت به الضرورة الملحة » [راجع محضر جلسة ٢٠ / ٤ / ١٩٤٢] .

(٢) ذكر النائب الاستاذ محمد فكرى أباظة فى صدد هذا الترجيح أنه لايمكن أن تؤثر الاحكام العرفية فى حقوق الشيوخ والنواب ، لأنها — على خلاف حقوق الافراد — ليست امتيازات لحضراتهم بل هى أساس يقوم عليه النظام البرلمانى . فان أنت أعطيت للحاكم العسكرى حق هدم هذه الحقوق فقد هدمت البرلمان وصح قول القائلين لا برلمانية مع الاحكام العرفية ، كما بين أن تغليب قانون الاحكام العرفية على الحصانة النيابية معناه تعديل الدستور بقانون ، وهذا مالا يقره دستور ولا قانون [راجع مضبطة جلسة يومى ٢٠ و ٢١ / ٤ / ١٩٤٢ الطبعة المؤقتة ص ٢٤]

رقابته إذا ماسلبت منه حصانته وجعلت طوع إرادة الحاكم العسكرى (١) كما لوحظ أن تعطيل الأحكام العرفيـــة لبعض الحريات إنما هو إجراء استثنائى أملته ضرورة خاصة ولذلك يجب أن يظل فى الحدود التى قرر فيها وبعيداً عن أن يمس الحصانة البرلمانية (٢) . وقيل كذلك بأن مجلس الوزراء لايستطيع توسيع اختصاصات الحاكم العسكرى وإنما يمكنه فقط إنقاص هذه الاختصاصات وتخويله سلطة اتخاذ مايشاء من الاجراءات لتنظيمها لا لتوسيعها . وأفاض بعض الأعضاء فى بيان أن المسألة ليست مسألة شخص بالذات وإنما هى مسألة الحصانة البرلمانية . وفى النهاية لوحظ أن هذه الحصانة من حق المجلس فلا يؤثر فيها مطلقا تنازل العضو عنها أو اتفاق ماهر باشا مع النحاس باشا على خلافها . أما عن نظرية الضرورة وفكرة حماية أمن الدولة وسلامتها فقد رفض معارضو الحكومة الأخذ بهذه الاعتبارات

---

(١) قال عبد السلام الشاذلى باشا فى جلسة ٢٠ / ٤ / ١٩٤٢ : إن « انعقاد البرلمان الذى نص عليه الدستور وأكده (الى جانب الحكم العرفى) ليس المقصود به أن يكون انعقادا بالجسم أو الهيئة ، بل أن يكون مطابقا لروح الدستور يتمتع فيه جميع النواب والشيوخ بكامل حريتهم الشخصية وبكامل حصانتهم البرلمانية وبكامل حقهم فى المناقشة »

(٢) أشار النائب الأستاذ عبد العزيز الصوفانى الى ضرورة استعمال الحكم العرفى فى الحدود التى وضع فيها . ثم ذكر أنه قد قامت ضجة كبيرة عند ماعرض مرسوم الاحكام العرفية على مجلسى النواب والشيوخ فوعد رفعة ماهر باشا وكان الحاكم العسكرى وقتئذ بأنه سوف لايطبق هذا القانون إلا فى أضيق الحدود وأنه فوق ذلك سوف لا يصدر أمرا عسكريا إلا اذا رجع الى لجنة مكونة من بعض الشيوخ والنواب واستنتج من ذلك أنه يجب على كل حاكم عسكرى يستمد سلطته من قانون الاحكام العرفية المذكور والمرسوم الصادر باعلان هذه الأحكام « أن يتبع جميع الاحتياطات التى وضعت ولا يخرج مطلقا عما رسم التنفيذ هذا القانون من ضمانات ».

كما قال ان الحاكم العسكرى قد أباح لنفسه أن يضع فى يده سلطة مطلقة فى القبض على من يشاء حتى الاعضاء . ثم عقب على ذلك بقوله: « هذه مسألة غاية فى الدقة وقد وضعتنا فى وضع غير الذى كنا فيه من قبل فقد كنا ندافع عن حصانة زميل لنا فى البرلمان وعن حريته . فأصبحت المسألة مسألة حريتنا وحصانتنا جميعا ، وهى حالة ان اقررتموها فأولى بنا جميعا أن ننفض من هنا وندع الامر كله فى يدى الحاكم العسكرى ».

وأبوا الاعتماد عليها والاعتقاد فيها (١) .

فما هو الحكم أزاء كل هذه الحجج والأسانيد المتعارضة ؟

(١) - هل يمكن أن يقال ان الحصانة البرلمانية دون الأحكام العرفية أثراً . وبذلك تكون هذه الأحكام مفيدة لتلك الحصانة لا العكس ؟ إن قيل ذلك كان عمل الحكومة دستورياً لا غبار عليه واعتبر سابقة لها قيمتها فى تضييق مدى الحصانة البرلمانية وقد سبق أن أفتى بهذا الرأى قلم قضايا الحكومة .

(٢) هل يمكن القول بأن الحصانة البرلمانية أسمى قدراً من الحكم العرفى وبذلك تكون هى قيداً عليه وليس العكس ؟ إن قيل ذلك كان عمل الحكومة مخالفا لنص المادة ١١٠ من الدستور الخاصة بالحصانة . وكان أمام الحكومة طريق واحد لتبرير عملها وهو الاستناد إلى نظرية الضرورة إن كانت قد توفرت شروطها التى سبق إجمالها أعلاه ، وهنا قد تقنع الحكومة البرلمان بأدلة مادية بوجود خطر داهم وضرورة ملجئة قضت بالقبض على عضو البرلمان (قبضا مخالفا للدستور) . وتثبت للبرلمان انه كان لا يمكن درء هذا الخطر بأى طريق قانونى آخر . فان أثبتت ذلك وجب الصفح عما فعلت وإن رأت أن الصالح العام يقتضى الاحتفاظ بسرية هذه الأدلة بحيث لا يمكن الإدلاء بها للبرلمان ولو فى جلسة سرية ، فى هذه الحالة يتوقف الأمر على ثقة البرلمان بالحكومة . أى تثار هنا مسألة الثقة بالوزارة ويكون الاقتراع على الثقة مستقلا بذاته فان أعلن البرلمان الثقة بالوزارة فى هذا الفرض كان

---

(١) قال الاستاذ عبد العزيز الصوفانى (نقلا عن المضبطة المؤقتة لمجلس النواب) : « انى اذا عرفت ولو بعض الاسباب التى تقنعنى بأن على ماهر باشا سار سيرا معوجا قد يؤدى الى شىء خطير يمس هذه البلاد ، لكنت فى مقدمة الموافقين على ما اتخذ ضده من اجراء ، واعذرونى اذا لم أسلم تماما بالكلام عن « أمن البلاد » و «النظام» فهذه كلمات ضخمة تبعث الرهبة فى النفوس ولكنا وقد جربنا وعرفنا أصبحنا لا نعتقد كثيرا فى هذه الاشياء » [جلسة ٢٠ / ٤ / ١٩٤٢]

معنى ذلك : «ا» أنه قد وضع سابقة فى تفسير معنى الحصانة على نحو يجعلها تقيد الحكم العرفى وليس العكس هو «ب» انه اقتنع أو سلم بتوفر حالة الضرورة واتخذ منها عذرا للحكومة .

(٣) الفرض الثالث والأخير الذى يمكن تصوره فى مثل هذا الموقف هو أن يقرر البرلمان عدم الثقة بالوزارة فيكون معنى ذلك «ا» أن أمر القبض مخالف للدستور «ب» عدم توفر حالة الضرورة التى كان يمكن أن تنهض عذراً للحكومة .

أزاء هذه الفروض المختلفة نجد مجلس النواب المصرى قد أخذ بالفرض الأول فاعتبر القبض عملا دستوريا وذلك بقراره الصادر فى ٢١ / ٤ / ١٩٤٢ كما أعلن ثقته بالحكومة بأغلبية ١٨٥ صوتا ضد خمسة ومع امتناع ستة أعضاء عن التصويت .

أما فى مجلس الشيوخ فقد قدم استجواب فى هذا الموضوع نفسه ولكن أجل نظره إلى أسبوع ، كما تبودل فى هذا الشأن خطابان بين رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الوزراء [٢]

(١) كان ضمن الاقلية التى لم توافق على دستورية هذا القبض وإن اقترعت بالثقة بالوزارة الاستاذ عبد الحميد عبد الحق زعيم المعارضة الوفدية فى مجلس النواب السابق والوكيل الاول للمجلس الحالى

(٢) فيما يلى نص هذين الخطابين :

خطاب رئيس الشيوخ «....أمرتم مقامكم الرفيع بصفة كونكم الحاكم العسكرى العام ، عقب انفضاض جلسة المجلس أمس ، باعتقال حضرة صاحب المقام الرفيع على ماهر باشا عضو المجلس وقد اعتقل فعلا عقب خروجه من المجلس .

« وانى كرئيس لهذا المجلس أرى واجبا على رجاء رفعتكم أن تتفضلوا بافادتى عن الاسباب التى دعت الى هذا الاجراء الذى يمنعه من القيام بواجباته كعضو فى المجلس ليتيسر لي احاطة المجلس علما بها فى جلسته المقبلة »

ثانيا: عدم مسؤولية أعضاء البرلمان: L' Irresponsabilité Parlementaire

عدم المسؤولية هذا ضمان ثان وهام جدا أريد به اطلاق حرية الأعضاء في التعبير عن آرائهم وأداء واجباتهم النيابية. وقد ولدت هذه القاعدة الخطيرة على إثر ثورة سنة ١٦٨٨ في انكلترا، وغدت اليوم نصا سائدا في مختلف الدساتير. وبمقتضى هذه القاعدة لا يسأل العضو عما يبديه من آراء وأخطاء بالمجلس وانما يوكل إلى هذا المجلس تطبيق الدستور واللائحة الداخلية عليه إذا اقتضى الأمر ذلك [١].

وقد نص على هذا الضمان الدستور المصري في المادة ١٠٩ التي تقول: « لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء في المجلسين ».

= خطاب رئيس الوزراء: « ..... ردا على كتاب سعادتكم المؤرخ في ٩ / ٤ / ١٩٤٢ ..... اتشرف بأن أرسل لسعادتكم مع هذا الكتاب بصورة من الامرين العسكريين اللذين أصدرتهما في هذا شأن بتاريخ ٨ و ١٠ ابريل سنة ١٩٤٢ وتتبينون سعادتكم من الاطلاع عليهما أنني اتخذت هذا الاجراء لاعتبارات تتعلق بسلامة الدولة وأمنها. واذا كانت المصلحة العامة تحول دون ذكر هذه الاعتبارات تفصيلا فانني أؤكد لسعادتكم أنها تتعلق بأمور خطيرة سبق أن تحادثت مع رفعة علي ماهر باشا طويلا فيها. فانعقد رأينا وقتئذ على أن يلزم عزبته بالريف لوقت معين، وتعهد رفعته بذلك درءا لما قد يترتب على تلك الامور من أضرار بمصالح البلاد. غير أنه أخل بتعهده وغادر عزبته خفية. فلم أر مناصا من اصدار الامر بمقتضى السلطة المخولة لي بالمرسوم الصادر في ٧ فبراير سنة ١٩٤٢ بالقبض عليه واعتقاله حرصا على المصلحة العامة، بل على مصلحته الشخصية أيضا »

(١) فكما قال النائب Royer-Collard أحد أعضاء مجلس النواب الفرنسي: « La tribune n'est justiciable que de la Chambre » - راجع بارتلمي - المرجع السابق ص - ٥٦٠

ويستنتج من هذا النص ما يلى :

(١) ان عدم المسؤولية هذا لا يشمل إلا الجرائم التي يرتكبها العضو بما يبديه من الأفكار والآراء شفاها أو كتابة فلا يشمل إذن أعمال العنف كجرائم الضرب فمثل هذه الجرائم لا تمتد اليها قاعدة « المناعة » هذه [١] سواء أكان ارتكابها داخل المجلس أم خارجه .

وانما يشملها الضمان الأول الذى سبق أن تحدثنا عنه وهو الحصانة البرلمانية فلا يصح أثناء دور الانعقاد اتخاذ الاجراءات النيابية ضد العضو فى هذه الحالة أو القبض عليه إلا بعد إذن المجلس ما لم يكن العضو فى حالة تلبس بالجناية خارج المجلس . أما إن كان تلبسه بالجناية داخل المجلس فلا يمكن القبض عليه فى الداخل إلا بطلب رئيس المجلس مع ملاحظة أنه وفقا لنص المادة ١١٧ من الدستور « لايجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه » .

(٢) هذه « المناعة » قاصرة فى اعتقادنا على أقوال الأعضاء وأفكارهم التى يبدونها « فى المجلسين » لأن نص المادة صريح فى ذلك ، والنص الفرنسى يؤكده حيث يقول emis dans Les Chambres . أما فى فرنسا فلم تذكر هذا القيد المادة ١٣ من قانون ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ بل نصت على الأقوال والآراء التى يبديها العضو « بمناسبة قيامه بوظائفه البرلمانية » [٢] .

---

(١) استعمل اصطلاح « المناعة » فؤاد بك كمال ـ المرجع السابق ـ ص ٣٣٤

(٢) يقول نص هذه المادة :

opinions ou votes émis par lui <u>dans L'exercice de ses fonctions</u>

راجع بارتلمى ودويز ـ المرجع السابق ص ٥٦٥ — ٥٦٩ [راجع السيد صبرى ـ المرجع السابق ص ٤٧٩ وراجع على خلاف هذا الرأى المرحوم فؤاد بك كمال ـ المرجع السابق ص ٣٢٦ ووايت ابراهيم بك ووحيد رأفت ـ المرجع السابق ص ٤٤١ — ٤٤٢]

ولكن ما الحكم إذا كانت هذه الأقوال داخلة ضمن أعمال اجرامية متصلة الحلقات خارج المجلس (كجريمة الرشوة مثلا أو الاتفاق الجنائى) ؟ لقد أثيرت هذه النقطة فعلا فى فرنسا فى قضية پنما حيث اشتريت موافقة بعض أعضاء البرلمان على القانون الخاص بالسماح باصدار سندات جديدة . واعتقادنا فى هذه الحالة أن تصويت العضو لا يمكن أن يكون محل مسؤولية ما ، أما ماارتكبه العضو خارج المجلس متصلا بجريمة الرشوة مثلا أو الاتفاق الجنائى فيسأل عنه إذا كان القانون يعاقب عليه مستقلا عن عملية التصويت . فلا تحول « مناعة » عضو البرلمان دون هذا العقاب . أما إن كان ماارتكبه العضو خارج المجلس لاعقاب عليه إلا مقترنا بعملية التصويت فلا مسؤولية على هذا العضو بالمرة .

(٣) يتضح مما سبق أن «عدم المسؤولية» أضيق مدى من الحصانة البرلمانية من حيث الجرائم التى يشملها كل من الضمانين . فبينما يقتصر الضمان الأول (المناعة) على جرائم القول أو الكتابة التى يرتكبها العضو داخل المجلس فقط ، نجد الحصانة تمتد إلى ماوراء ذلك فتشمل كل أنواع الجرائم الأخرى حتى القتل وسواء أكان ارتكابها داخل المجلس أم خارجة على التفصيل الذى سبق بيانه .

على أن « عدم المسؤولية » فى تلك الدائرة المحدودة من الجرائم — ضمان أقوى مفعولا وأخطر أثراً من الحصانة . فبينما تقتصر هذه على مجرد استئذان المجلس مقدما فى اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد الأعضاء نجد عدم المسؤولية يعدم المسؤولية جنائية كانت أو مدنية وفى هذا استثناء على مبدأ المساواة بين الأفراد ولكنه استثناء تبرره ضرورة تمكين أعضاء المجالس النيابية من التعبير عن آرائهم بحريه تامة وثقة واستقلال كاملين . ثم نجد عدم المسؤولية مطلقا كذلك من حيث الزمن ، فهو يعدم المسؤولية إلى الأبد دون أن يعرقل ذلك

انتهاء الدور أو الفصل التشريعى وزوال نيابة العضو — ويلاحظ أنه مادام هذا العضو غير مسؤول عن أقواله فى المجلس وجب منطقيا ألا تترتب مسؤولية ما على الصحف التى تنشر بحسن نية هذه الأقوال عن لسان قائلها لا عن لسان محرر الصحيفة.

(٥) عدم المسؤولية مقرر للصالح العام لا لمصلحة العضو، وعليه فهو - كالحصانة البرلمانية - لا يجوز تنازل العضو عنه مطلقا. وكل الاجراءات التى تتخذ على أساس هذا التنازل، أو على أساس الجهل بصفة العضو البرلمانية تعتبر باطلة بطلانا مطلقا.

(٦) عدم المسؤولية لا يمنع من تطبيق الجزاءات المنصوص عليها فى لائحة المجلس الداخلية كالمنع من الكلام ورفع الجلسة وغير ذلك، كما قد يؤدى الأمر إلى تطبيق المادة ١١٣ من الدستور وهى الخاصة بفصل العضو كما سنرى.

ثالثا — التشدد فى فصل الأعضاء: وقد نصت على هذا التشدد المادة ١١٢ من الدستور بقولها: « لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع هو له. ويشترط فى غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس. » وعليه فليس للحكومة سلطان على فصل العضو، وانما الكلمة للاغلبية المذكورة، وهى طبعاً لن تقدم على هذا الاجراء الخطير إلا عند الضرورة القصوى. ويلاحظ أن لجنة وضع المبادىء العامة للدستور كانت تنص على أن يكون هذا الفصل بمقتضى مرسوم ملكى بناء على قرار هذه الأغلبية (٣/٤ الاعضاء). ولكن عدل الحكم فى مشروع اللجنة العامة على النحو المقرر الآن. ولا شك عندنا

فى أن نص المشروع الأول أفضل من النص الحالى لأن تدخل السلطة التنفيذية لاينال العضو إلا بعد قرار المجلس ، وإنما له فائدة منع الأغلبية البرلمانية مما يحتمل أن تقدم عليه من اساءة استعمال هذا الحق .

رابعاً : عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة وقد سبق أن ذكرنا هذا الحكم ، وإنما نلفت النظر هنا إلى أثره المتصل باستقلال أعضاء البرلمان . لأنه لو كان العضو موظفاً خاضعاً لرؤسائه وفى مقدمتهم الوزير ، لتعذر عليه مراقبة الحكومة والوزراء على النحو المطلوب - (فضلا عن اخلال هذا الجمع بواجب طاعة المرؤوس لرئيسه من ناحية أخرى) . ويلاحظ أنه يستثنى من هذه القاعدة وظائف الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانية بل إن الجمع بين العضوية وهذه الوظائف أمر لازم فى النظم البرلمانية كما سنرى فيما بعد .

خامساً : نظام كل مجلس من اختصاص رئيسه : وذلك حفظا لكرامة البرلمان ومنعا من تدخل الحكومة بقواتها فى أعماله . وقد نصت على ذلك المادة ١١٧ من الدستور المصرى بقولها : « كل مجلس له وحده المحافظة على النظام فى داخله ويقوم بها الرئيس .

« ولايجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب الرئيس . »

وعليه فلايجوز بدون طلب الرئيس أن تقتحم هذه القوات أبواب البرلمان الخارجية وسوره الخارجى . وإن وجدت مصالح أخرى غير البرلمان ملحقة ببنايته فإنها لاتخلع عن مقر البرلمان حرمته هذه وإنما يخلع عليها البرلمان نصيباً من تلك الحرمة إن كان المكان مشتركا . أى أن هذه المصالح تستفيد من ذلك الاشتراك الذى لايصح أن يضار البرلمان به . وأكثر من ذلك لايجوز بصريح النص أن تستقر القوات المسلحة على مقربة من أبواب البرلمان ولو

أن استقرارها فى الطريق العام[1] ويلاحظ أن المشروع الذى قررته لجنة الدستور ولجنة المبادىء العامة كان يمنع القوة المسلحة من دخول أى المجلسين أو « الاستقرار على أبوابه أو فيما حوله »

وللبرلمان قوة حرس خاصة تخضع فى كل ما يتعلق به للرئيس مجلس النواب وتحسب مخصصاتها مناصفة على المجلسين.

مادة ١ — يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه وهذا ماقررته المادة ٩٥ من الدستور مع نصها على الا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات . وقد نصت هذه المادة كذلك على جواز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلى سلطة أخرى . ولم يصدر قانون بمثل هذا التفويض بعد وبذلك ظل المجلسان فى مصر يتمتعان بهذا الاختصاص كاملا غير منقوص . بل جاءت المادة ٥٧ من قانون الانتخاب مؤكدة إياه بقولها : « كل مجلس يختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه وهو المرجع الأعلى فى ذلك ... » وبعد أن بينت المادة الاشخاص الذين يصح لهم الطعن فى هذه النيابة (كل نائب وكل مرشح حصل على أصوات فى الانتخاب)

---

(١) جاء فى تصريح لرفعة رئيس الوزراء (النحاس باشا) بمجلس النواب يوم ٢٠ / ٤ / ١٩٤٢ مايلى : « غير أن البوليس فوجىء عندما وصلت السيارة إلى الممر الخارجى لمجلس الشيوخ بأن قفز منها رفعته (ماهر باشا) متجها الى المجلس ودخله بعد أن حدثت مشادة بين البوليس و بين الحراس. بطبيعة الحال لم يتخذ أى اجراء أثناء وجود رفعته فى المجلس ولكن عملت الاحتياطات لاعتقاله عند مغادرته للمجلس وايداعه سجن الاجانب وفى أثناء ذلك قيل ان البوليس موجود داخل السور الخارجى ومع ان هذا السور لا يعتبر حرما للبرلمان لأن فيه وزارة الاشغال والجمعية الجغرافية . فانى أصدرت الامر بأن يقف البوليس خارج السور احتراما لكرامة البرلمان التى قال عنها حضرة المستجوب أنها امتهنت . »

والطريقة التى يجب اتباعها فى هذا الطعن (بعريضة يقدمها الشخص إلى رئيس المجلس متضمنة أسبابه ويكون توقيع الطاعن مصدقا عليه) ومدته (فى ١٥ يوما بعد اعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر) — بعد كل ذلك قررت المادة المذكورة أن « لكل من المجلسين سلطة سماع الطالب وإعلان الشهود إذا رأى محلا لذلك وتجرى فى حق الشهود أحكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح . ويفصل المجلس فى الطلبات والمنازعات فيعلن صحة عملية الانتخاب واسم المنتخب الذى يرى أن انتخابه جرى صحيحا أو يقضى ببطلان الانتخاب ويقرر خلو المحل . » ولعله من الواضح أن هذه المادة إنما تعنى الفصل فى صحة نيابة الأعضاء المنتخبين دون المعينين . وهذا معقول لأنها أحدى مواد القانون الخاص بالانتخاب بالذات . ولكن ما الحكم بالنسبة لنص المادة ٩٥ من الدستور . هل هو مقصور أيضا على الأعضاء المنتخبين أم يشمل الاعضاء المعينين كذلك ؟

المادة ٩٥ تتحدث عن حق كل مجلس فى « الفصل فى صحة نيابة أعضائه » فهل كلمة « نيابة » تفيد قصر الحكم على الاعضاء المنتخبين فى مجلس الشيوخ أم تشمل المعينين أيضا ؟

نعتقد أن كلمة نيابة شاملة للاعضاء جميعهم معينين ومنتخبين. فقد استعمل الدستور المصرى كلمة « نيابة » بهذا المعنى الشامل دون تفريق ما فى مواطن مختلفة . فنجد مثلا المادة ٩١ منه تقرر أن عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها représente toute la Nation . » وكذلك نجد المادة ١١٣ تقرر أنه « إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان .. . يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال .... ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه » وكذلك تنص المادة ١١٥ على أنه « يجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين فى خلال الستين يوما

السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يتيسر التجديد فى الميعاد المذكور أمتدت نيابة الأعضاء .... الخ » وعلى هذا النحو أيضا جاء ذكر مدة نيابة الشيوخ والنواب فى المادة ١٦٢ .

وعليه نرى أن مجلس الشيوخ يختص بالفصل فى صحة نيابة أعضائه معينين ومنتخبين على حد سواء بل ويكون هذا الاختصاص للمجلس وحده ويعتبر المجلس المرجع الأعلى فى ذلك وفقا لصريح نص المادة ٥٧ من قانون الانتخاب.

ولاشك أن المجلس وهو هيئة سياسية يجب أن يتحلى بنزاهة القاضى لمباشرة هذا الاختصاص . ولقد ذهبت دساتير إلى اعطاء هذا الاختصاص لجهات القضاء العادية أو إلى محاكم خاصة حتى لا يتطلب من المجالس النيابية ماقد تنوء بحمله من الامانات .

وقد أجاز ذلك الدستور المصرى عندما قررت المادة ٩٥ أنه « يجوز أن يعهد القانون بهذه المهمة إلى سلطة أخرى . » أما دستور سنة ١٩٣٠ فقد نص فى المادة ٩٠ على أن « تقضى محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة نقض وابرام أو محكمة النقض والابرام ، إذا انشئت ، فى الطلبات الخاصة بصحة نيابة النواب والشيوخ أو بسقوط عضويتهم . ويحدد قانون الانتخاب طريقة السير فى هذا الشأن . » ثم جاء قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ فنص فى الباب الرابع منه على الأحكام الخاصة بهذا الموضوع تفصيليا [١] . ونحن

---

(١) جاء فى مذكرة دستور سنة ١٩٣٠ (ص ٢٠ و ٢١) تبريرا لذلك مايلى :

« حق كل مجلس فى الفصل فى صحة نيابة أعضائه . هذا المبدأ شائع فى كثير من الدساتير . ولكن دساتير أخرى ومن الطراز الاول بعضها قديم والبعض الآخر حديث (انجلترا وكندا والولايات المتحدة والبرتغال والمجر وتشيكوسلوفاكيا الخ) تجعل ذلك الفصل من عمل المحاكم العامة أو من عمل محاكم خاصة . كذلك كان الحال فى الجمعية التشريعية وماسبقها من المجالس . وقد كانت لجنة الدستور شديدة التردد والحذر فى الأخذ بهذا المبدأ ولكنها رأت آخر الامر أن يعطى حظه من التجربة فاذا ثبت بالخبرة أنه لايوافق هذه البلاد عدل الى غيره بقانون عادى ... وقد جاء تنفيذ هذا المبدأ بما يؤنس تمام اليأس =

نفضل أن يوكل أمر الفصل فى نيابة الأعضاء إلى القضاء لاعفاء البرلمانات من هذا العبء الذى قد يصعب اتفاقه مع طبيعة هذه المجالس .

سابعا: الرتب والنياشين: تنص المادة ١١١ من الدستور على أن «لا يمنح أعضاء البرلمان رتبا ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم . ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية» وحكمة هذه القاعدة ألا تتخذ هذه الرتب والنياشين وسيلة للتأثير على أعضاء البرلمان وأغرائهم وقد لوحظ أن هذه الحكمة لا تتحقق اذا كان منح الرتب والنياشين من دولة أجنبية وهذا معقول وقد جرى عليه العمل فعلا [٢].

ثامنا — وضع المجلس للائحته الداخلية نصت المادة ١١٩ من الدستور على أن « يضع كل مجلس لائحته الداخليـة مبينا فيها طريقة السير فى تأدية أعماله » . ولا شك أن للائحته أثرها الخطير فى توجيه عمل المجلس مما حدا بالبعض إلى القول بأنها تفوق الدستور أثرا لما لها من تأثير فى سير العمل البرلمانى — ولذا تجعلها بعض الدساتير بقانون لا بمجرد قرار من المجلس .

= من الفائدة من بقائه . فقد جعل الاختصاص أداة حزبية فى المجلسين يقبل الطعن أو يرفض للسبب الواحد بحسب ما اذا كان المطعون فيه خصما أو نصيرا . كما جعل تجارة لمصلحة بعض الاعضاء يستعملون نفوذهم لحمل المجالس على رفض الطعن أو يتولون الدفاع عن المطعون فيه . وقبل أن يصل الامر الى دور الطعون كان فريق الاوتوقراطية يلوح بهذا الاختصاص ليحمل المخالفين على النزول على ارادته يأسا من الاستفادة من النجاح فى الانتخابات بل وليحمل من نجح من مخالفيه على الانضمام اليه خشية أن تهدر آماله وتضيع جهوده بقبول الطعن فى انتخابه ... لم يبق اذن الا الأخذ بأسباب الحذر التى اتخذتها لجنة الدستور من العودة بهذا الاختصاص الى المحاكم على أن لا يكون ذلك بقانون يجوز أن يفسخ بقانون آخر بل بجعله قاعدة من صلب الدستور لا يمس الا على الوجه الذى تمس به أحكام الدستور »

(١) السيد صبرى ـ المرجع السابق ص ٤٨١

وبهذا أخذ دستور سنة ١٩٣٠ حيث نصت المادة ١٠٨ على أن « القواعد الخاصة بالنظام الداخلى للمجلسين وبطريقة السير فى تأدية أعمالها تبين بقانون ولكل من المجلسين أن يضع لائحته تنفيذا لذلك القانون ». [1]

وانا لنلفت النظر إلى ما صرح به وزير المالية باسم الحكومة فى مجلس الشيوخ بجلسة ١٠ يولية سنة ١٩٢٤ حيث قال: « إن الحكومة لا تعارض فى أن يتولى كل من مجلس الشيوخ والنواب وضع ميزانيته بنفسه بحيث أنهما لا يخرجان فى ذلك عن القواعد التى تجرى عليها الحكومة فى وضع ميزانيتها بالنسبة للأمور الحسابية وبالنسبة للموظفين من حيث تعيينهم وترقيتهم وتسوية معاشاتهم ومكافآتهم » كما يلاحظ ما قرره مجلس الشيوخ فى جلسة ١٥ يونية سنة ١٩٢٦ من « أنه متمسك باستقلاله استقلالا تاما عن مصالح الحكومة فى إدارة شؤونه العامة كما أنه هو الذى يتولى إدارة هذه الشؤون بنفسه بواسطة هيئاته بدون أى تدخل من أية وزارة مع تبليغ هذا القرار لهيئة الحكومة » [2]

---

(١) جاء فى المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ مايلى بهذا الصدد :

« وقد جرى الدستور (فى سنة ١٩٢٣) أخذا بما هو متبع فى دساتير أخرى على أن يترك لكل مجلس وضع لائحته وآلت هذه الطريقة فى مصر الى محاولة اتخاذ اللائحة كبعض أحكام الدستور أداة للمساوىء التى تدمغ وجه الحياة النيابية فاذا أريد أن تستقيم الأمور وجب أن يحال بين المجلسين وبين الحرية فى أن يضعا مايشاءان باللائحة ولها مالها من الخطر . وليس من طريق الى ذلك إلا أن يتبع ما أخذت به بعض البلاد الدستورية كاليابان وفنلندة من جعل اللائحة قانونا وتطبيقه على المجلسين على السواء . ويمكن اذن نقل الاحكام الاجرائية ... الى ذلك القانون . بهذا يكون للسلطة التنفيذية من الشأن فى أمور اللائحة مالها من الشأن فى أمور القوانين الأخرى فلا يرى ما نراه الآن من الاستهتار فى وضع ميزانية المجلس وزيادتها فى غير ضرورة أو مصلحة . ومن العبث فى شؤون التوظيف الجارية فى المجلسين عبثا أصبحت القاعدة معه الاستثناء مما أخل بكل توازن فى الوظائف العامة »

(٢) راجع « على هامش الدستور » للاستاذ الشريف ص ٥١٧ — ٥١٨

وانا لنسجل هنا ما أصبح معروفا تلوكه الألسن من أن التعيينات فى وظائف البرلمان قد أصبحت وسيلة للتخلص من قيود التوظف التى يخضع له سائر موظفى الدولة وفى هذا ما فيه من تفريق تأباه العدالة ويتنافر مع قواعد المساواة .

هذه هى جملة الضمانات البرلمانية التى أريد بها تحقيق استقلال أعضاء البرلمان وتحصينهم ضد نفوذ الحكومة ووسائل وعدها ووعيدها . على أن هذه الضمانات مهما بلغت من القوة ومهما أحكم المشرع وضعها فان الحكومة لن تعدم وجود طرق ولو ملتوية للتأثير على ضعيفى النفوس من الاعضاء . ولكن هذا لايمنع من الأخذ بهذه الوسائل وإحكامها قدر المستطاع حتى نضيق الخناق على كل ما من شأنه المساس باستقلال أعضاء البرلمان ومن المعروف أن مالايدرك كله لايترك جله .

المكافأة البرلمانية : وقد سبق أن تكلمنا عنها وعرفنا كيف أنها تقرر بقانون وذلك بنص المادة ١٨٨ من الدستور التى تقول: « يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون . » وقد عرفنا أن هذه المكافأة الآن عبارة عن أربعين جنيها شهرياً . أما رئيس الشيوخ ورئيس النواب فيتقاضى كل منهما مرتب وزير (مائتى جنيه شهريا) . وفى تحديد هذه المكافأة بقانون مايمنع تأثير الحكومة على الأعضاء عن طريقها . وقد بينا أيضا عدم جواز التنازل عن هذه المكافأة .

مدة العضوية والتجديد : تحدثنا عن ذلك بالنسبة لمجلس الشيوخ أما بالنسبة لمجلس النواب فعضويته وفقا للمادة ٨٦ من الدستور خمس سنوات. أما التجديد فيكون كليا . ويلاحظ هنا مانصت عليه المادة ١١٤ بقولها :

« تجرى الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب فى خلال

الستين يوما السابقه لانتهاء مدة نيابته وفى حالة عدم امكان اجراء الانتخابات فى الميعاد المذكور فان مدة نيابة المجلس القديم تمتد الى حين الانتخابات المذكورة . »

مكتب المجلس : تكلمنا كذلك عن مكتب مجلس الشيوخ ، أما بالنسبة لمجلس النواب فتنص المادة ٨٧ من الدستور على أن ينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين سنويا فى أول كل دور انعقاد عادى . ويجوز إعادة انتخابهم على أن مكتب المجلس (المكتب النهائى) يشمل إلى جانب هؤلاء أربعة سكرتيرين وثلاثة مراقبين وينتخبون جميعا فى جلسة علنية وفقا لنص المادة ٢ من لائحة مجلس النواب الأخيرة (٢٤ نوفمبر سنة ١٩٤١) ويلاحظ ماقررته المادة ٣ من هذه اللائحة وهو أن يكون انتخاب الرئيس والوكيلين أولا وبالأغلبيه المطلقة وإلا أعيد الانتخاب بين الحائزين على أكثر الاصوات وكانت العبرة فى هذه المرة بالاغلبية النسبية وفقا لحكم المادة ١٧١ من اللائحة . أما انتخاب السكرتيرين والمراقبين فيكون دائما بالاغلبية النسبية . وانتخاب الوكيلين والسكرتيرين والمراقبين يكون بطريقة القائمة . فاذا تم تكوين المكتب النهائى على هذا النحو وجب وفقا للمادة ٥ من اللائحة أن يخطر الرئيس بذلك الملك ومجلس الشيوخ .

أما قبل تشكيل هذا المجلس فيتولى إدارة الجلسة الأولى عند الافتتاح مكتب السن « حيث تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سنا ويكون السكرتيرون الأربعة هم أصغر الأعضاء سنا . وهذا هو المكتب الذى يتولى الاشراف على عملية افتتاح الدورة العادية وانتخاب المكتب النهائى. وتنتهى مهمة كل واحد من هؤلاء — بنص المادة الأولى من اللائحة — بانتخاب من يحل محله من أعضاء المكتب الدائم .

حل مجلس النواب : لايجوز حل مجلس الشيوخ المصرى كما عرفنا ولكن

يجوز حل مجلس النواب ، وهذا ماسنتحدث عنه فيما بعد عند دراستنا للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

تذاكر الشخصية : Cartes d'identité

قبل أن نختم هذه الدراسة الخاصة بتنظيم البرلمان نرى لزاما أن نشير إلى مسألة هى فى اعتقادنا من أهم مايمس ذلك التنظيم فى صميمه بمصر . ونعنى بذلك تذاكر الشخصية . فلقد عمت الشكوى فى مختلف الانتخابات وعلى غير علم مطلقا من الحكومة المركزية . بل وعن غير علم من كبار موظفيها الأقليين أن يستعمل الشخص - ولو من غير الناخبين - تذاكر انتخاب خاصة بغيره من الناخبين أو خاصة بأشخاص متوفين أو غائبين ويسمح بذلك أو يمهد له بعض ضعافى النفوس من رجال القرية أو صغار الموظفين . ولسنا فى حاجة إلى بيان أثر هذا التزوير فى الانتخابات مما تلقى تبعته دائما على الحكومات وهى فى العادة منه براء . ولا نرى حزم الحكومات فى محاربة هذا العمل الخطير مجديا بالقدر الذى تحققه تذاكر الشخصية ، التى تثبت شخصية كل فرد بالبلاد فتؤدى أجل الخدمات من نواحى الحياة الأخرى التى لا تعنينا هنا بالذات وتؤدى أجل خدمة للانتخابات وصحتها وتعفى رؤساء لجان الانتخاب وأعضائها من مهمة التحقق من شخصية الناخب ، وهى مهمة أثبت العمل فى مصر أنها عسيرة ، بل وخطرة للغاية فى بعض الأحوال .

***

هذه هى الاحكام الخاصة بتنظيم البرلمان المصرى ننتقل بعدها إلى دراسة اختصاصاته .

ثانيا

اختصاصات البرلمـــان

يقوم البرلمان المصرى بثلاثة أنواع من الوظائف وهى :

(١) الوظيفة التشريعية .

(٢) « المالية

(٣) « السياسية

أولا — الوظيفة التشريعية

هذه هى أولى وظائف البرلمانات ، ويعتبر البرلمان فى مصر أحد ركنى السلطة التشريعية وذلك بنص المادة ٢٤ من الدستور القائلة « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب » ولقد رأينا فيما سبق كيف أن دور الملك فى التشريع ثانوى جدا إذا ما قيس بالدور الذى يقوم به البرلمان والذى يستعمل بصدده الحقوق الآتية :

(١) حق الاقتراح : إن الذى يعنينا هنا بالذات هو حق اقتراح القوانين ولقد سبقت لنا دراسة أهمية هذا الحق وصوره وكيف أنه معترف به بنص المادة ٢٨ من الدستور « للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب ». ولقد خرج الدستور المصرى هنا على مبدأ المساواة بين المجلسين عندما حرم مجلس الشيوخ من اقتراح القوانين الخاصة بانشاء الضرائب أو زيادتها جاعلا حق اقتراحها مقصورا على الملك ومجلس النواب . ويترتب على ذلك أن هذا الحرمان إستثناء على القاعدة العامة فلا يجوز التوسع فيه وبالتالى يكون من حق مجلس الشيوخ

اقتراح الغاء الضرائب أو انقاص مقدارها (١) ويلاحظ أن بعض أعضاء لجنتى الدستور والثلاثين قد أرادوا قصر حق اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها على الحكومة دون البرلمان بمجلسيه (٢) ثم جاءت لجنة الثلاثين العامة فحرمت هذا الحق على البرلمان بمجلسيه (٣) ولكن « اللجنة الاستشارية التشريعية » — أى اللجنة الحكومية — قد أخذت برأى وسط فحرمت مجلس الشيوخ من هذا الحق واعترفت به فقط لمجلس النواب والملك. أما دستور سنة ١٩٣٠ — الرجعى النزعة — فقد حرم المجلسين كليهما من حق اقتراح القوانين المالية

---

(١) حق اقتراح القوانين غير مقرر فى العراق لمجلس الاعيان بل لمجلس النواب (م ٤٥) كما عرفنا.

(٢) دافع عن هذا الرأى فى اللجنة المذكورة عبد اللطيف المكباتى بك حيث قال :

« ... أنا أعارض فكرة منع المجلسين (من الاقتراح) ... لأن الأمة هى التى تحمل أعباء الضرائب ، فلماذا يمنع نوابها من زيادة هذه الضرائب إذا رأوا ضرورة لذلك . وليس من المنطق أن يمنع أعضاء البرلمان من اقتراح الضرائب أو زيادتها ثم يخول لهم حق اقتراح تخفيضها أو حذفها ... »

(٣) دافع عن هذا الرأى على ماهر باشا فى اللجنة فقال :

« أرى أن تخويل الحكومة هذا الحق (حق اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها) دون المجلسين فيه فائدتان : الأولى أن الحكومة هى التى تكون مسؤولة عن ايجاد المال اللازم لتنفيذ المشروعات التى يطلبها المجلس سواء من طريق الاقتصاد أو من طريق وضع الضرائب . والثانية أن الحكومة لن تجعل الضرائب غرضا لذاته لأن الحكومة التى تقترح الضريبة ستعمل حسابا لمناقشتها فى ذلك . على أن حسن السياسة المالية يقضى بأن تكون الضرائب أقل ما يمكن والضرائب من المسائل الفنية التى تكون الحكومة أقدر على بحثها ودراستها »

وقد جاء فى تقرير هذه اللجنة تبريرا لرأيها أن « التجارب قد دلت على أن تولى المجالس لاقتراح الضرائب أدى فى بعض الأحوال إلى وقوع المغالاة فيها .. » ولذا قصرت هذا الحق على الحكومة « وهى بعد مسئولة عن ادارة الاموال العامة ، فلا يخشى منها الافراط أو التفريط » [راجع محاضر اللجنة ص ٢٢٧]

إطلاقا دون قصر هذا الحرمان على حالتى انشاء الضرائب أو زيادتها.(١)

وما دام للأعضاء حق اقتراح القوانين وجب الاعتراف لهم من باب أولى بحق تعديلها. وذلك رغم التسليم بخطورة هذه التعديلات Amendements خصوصا إذا ما تقدم بها الأعضاء – لا اللجان – أثناء المناقشة. فمثل هذه التعديلات المرتجلة لم تمحص التمحيص اللازم ولذلك نجد اللوائح الداخلية تضع لها إجراءات شديدة بعض الشيء دفعاً لمغبة التسرع فى اقرارها. ومثال ذلك المواد ٩٧ و٩٨ و٩٩ من لائحة مجلس النواب الأخيرة (٢)

---

(١) جاء فى البيان التفسيرى الخاص بدستور سنة ١٩٣٠ تبريرا لهذا التعديل مايلى بعد الاشارة إلى وجوده فى بعض الدساتير الأجنبية: «... والمأثور عن الحياة الدستورية فى أوروبا أن تداخل المجالس النيابية فى اقتراح القوانين المالية ضرائب أو اعتمادات إن زيادة أو نقصا لم يكن محمود العاقبة بل قد نشأت عنه مساوىء اضطرت كثيرا من اللوائح الداخلية إلى إحاطة حق أعضاء المجالس بقيود شديدة سواء فيما يتعلق بحق الاقتراح أو بحق التعديل [وهنا أشار البيان إلى تعديل لائحة مجلس نواب فرنسا سنتى ١٩٠٠ و ١٩٢١] والعمل مع ذلك فى انجلترا نفسها — أم الدساتير — على أن اقتراح القوانين المالية للملك لذلك كله ونظراً لدقة المسائل المالية عندنا وارتباطها الى حين باعتبارات دولية مثل الدين العمومى ولما جرى عندنا فى الفترة النيابية القصيرة من العبث بطلب الاعتمادات ترى الوزارة .. الخ. وهى (أى الحكومة) من جانبها لا يسعها أن تتوانى عن اقتراح أى قانون تقضى به الضرورة أو تبرره المصلحة» [راجع البيان المذكور ص ٢٣ و ٢٤].

(٢) فيما يلى نص هذه المواد:

م ٩٧: «لكل عضو أن يقدم لرياسة المجلس مايقترحه من التعديلات فى مشروعات القوانين التى قدمت اللجان تقاريرها عنها وذلك قبل الجلسة المحددة للمداولة فيها. ويطلع رئيس المجلس رئيس اللجنة أو مقررها والوزير المختص على هذه التعديلات، وعلى المقرر أن يشير أثناء المناقشة اليها»

م ٩٨: «مايقترح من التعديلات أثناء المناقشة يجب أن يقدم كتابة للرئيس لعرضه على المجلس، وتحال هذه التعديلات حتما على اللجنة التى فحصت المشروع كلما طلب ذلك مقررها أو رئيسها

أما عن الاجراءات التى يجب اتباعها بشأن الاقتراحات بقوانين فقد نصت عليها اللائحة الداخلية لكل من المجلسين بالتفصيل وهى فى جملتها تشبه تلك المتبعة بالنسبة لمشروعات القوانين التى تتقدم بها الحكومة للبرلمان مع التشدد فيها أحيانا كما سبق أن ذكرنا (١) هذا بشأن اقتراح القوانين واقتراح تعديلها أما عن اقتراح مشروع قرار résolution أو رغبة Voeux فنجد تنظيمه متروكا كذلك إلى اللوائح الداخلية للمجالس النيابية وهذه الاقتراحات لا تتوقف على موافقة المجلس الآخر ولا تحتاج إلى تصديق الملك وهى إما أن تتناول مسائل إدارية كاقتراح تعديل اللائحة الداخلية أو الاحالة على اللجان ، وإما أن تتصل بمسائل سياسية كاقتراح اتهام وزير مثلا ولهذا رجعنا إلى

م ٩٩ : « إذا قرر المجلس إحالة التعديل على اللجنة وكان له تأثير فى باقى نصوص المشروع أجل نظره حتى تنتهى اللجنة من عملها فى الاجل الذى يضربه المجلس لها ، أما إذا لم يكن للتعديل المقترح تأثير على نصوص المواد فلا تقف المناقشة »

(١) بالرجوع الى اللائحة الداخلية لمجلس النواب نجد المواد ١١١ — ١١٤ تنص على مايلى :

م ١١١ : « كل اقتراح بقانون لاحد الاعضاء يجب أن يقدم كتابة الى رياسة المجلس ويكون مصاغا فى مواد ومصحوبا بمذكرة ايضاحية ويخبر الرئيس المجلس به فى أول جلسة لاحالته على لجنة الاقتراحات »

م ١١٢ : « لايجوز أن يوقع أكثر من عشرة نواب على أى اقتراح بقانون »

م ١١٣ : « على لجنة الاقتراحات أن تقدم فى مدى خمسة عشر يوما تقريرا مختصرا عن كل اقتراح بقانون أحيل عليها بجواز النظر فيه أو رفضه فاذا قرر المجلس جواز النظر فيه أحاله على اللجنة المختصة » .

م ١١٤ : « تسرى على الاقتراحات بقوانين الاحكام الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين »

راجع قبله ص ١٢٧ ومابعدها .

لائحة مجلس النواب الصادرة فى نوفمبر الماضى نجدها قد خصصت لموضوع «الاقتراحات برغبات» المواد ١٠٧ إلى ١١٠ (١)

حق المداولة والتصويت على مشروعات القوانين : وهـذا هو العمود الفقرى فى سن القوانين فى اعتقادنا ، أما عن الاجراءات والاحكام التفصيلية الخاصة بذلك فقد سبقت لنا دراستها (٢)

هذه هى جملة اختصاصات البرلمان المصرى التشريعية . وقد لاحظنا فيها رجحان كفة مجلس النواب على مجلس الشيوخ .

ثانيا — الوظيفة المالية

لقد عرفنا عند دراستنا للمبادىء الدستورية العامة أهمية هذه الوظيفة المالية كما رأيناها عند دراستنا لحق الاقتراح البرلمانى أن مجلس النواب المصرى يرجح فى اختصاصه المالى مجلس الشيوخ على سبيل الاستثناء إذ القاعدة العامة هى المساواة بين المجلسين . وإذا حللنا وظيفة البرلمان المالية وجدناها تشمل:

---

(١) تنص هذه المواد على مايلى :

م ١٠٧ : «كل اقتراح برغبة لأحد الاعضاء يجب أن يقدم كتابة الى رياسة المجلس ، ويخبر الرئيس المجلس به فى أول جلسة لاحالته على لجنة الاقتراحات فاذا كان الاقتراح متعلقا بموضوع محال على لجنة بعث به الرئيس اليها مباشرة لبحثه مع الموضوع»

م ١٠٨ : «على لجنة الاقتراحات أن تقدم فى مدة خمسة عشر يوما تقريرا مختصرا عن الاقتراحات رغبات التى تحال عليها بجواز النظر فيها أو رفضها ، فاذا قرر المجلس جواز النظر فيها أحالها على اللجنة المختصة بالموضوع».

م ١٠٩ : «إذا وافق المجلس على إحالة اقتراح برغبة على الحكومة أبلغ ذلك اليها»

م ١١٠ : «يخبر الوزراء المجلس بما يتم فى الاقتراحات برغبات التي أحيلت عليهم فى مدة لاتتجاوز ثلاثة أشهر ، إلا إذا قرر المجلس أجلا أقصر»

(٢) أنظر قبله ص ١٩٧ و ١٩٨

أولا — الضرائب والقروض وعقود الالتزام وغيرها :

قد أورد الدستور المصرى بصـددها المواد الآتية : م ٢٨ : « للملك ومجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ومجلس النواب » .

م ١٣٤ : لايجوز إنشاء ضريبة ولا تعـديلها ولا الغاؤها إلا بقانون ، « ولا يجوز تكليف الأهالى بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم إلا فى حدود القانون » .

م ١٣٥ : « لايجوز إعفاء أحد من أداء الضرائب فى غير الأحوال المبينة فى القانون »

م ١٣٦ : « لايجـوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تعويض أو إعانة أو مكافأة إلا فى حدود القانون »

م ١٣٧ : « لايجوز عقد قرض عمومى ولا تعهد قد يترتب عليه انفـاق مبالغ من الخزانة فى سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان » .

« وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العـامة وكل إحتكار لايجوز منحه إلا بقانون وإلى زمن محدود .

« يشترط إعتماد البرلمان مقـدما فى إنشاء أو إبطال الخطوط الحـديدية والطرق العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الرى التى تهم أكثر من مديرية وكذلك فى كل تصرف مجانى فى أملاك الدولة » .

ولنا بصدد هذه النصوص الملاحظات التالية : —

(١) فيما يتعلق بالمادة ٢٨ سبقت لنا دراستها بالتفصيل .

(٢) إن اشتراط المادة ١٣٢ أن يكون إنشاء الضرائب أو تعـديلها أو

الغاؤها بقانون إنما يقصد به الضرائب العامة التى تقررها الدولة وذلك بخلاف الضرائب التى تقررها الهيئات المحلية وفقاً لقوانينها الخاصة . وهذا ظاهر بوضوح من المناقشات التى دارت فى لجنة الدستور الفرعية ولجنة الثلاثين العامة حول هذا النص[١]

أما هذه الضرائب المحلية فقد كانت فى تعبير أعضاء اللجنتين المذكورتين كما كانت ولا زالت باستمرار فى عرف المشرع المصرى تعتبر « رسوما » وهذا خطأ لأن ما يفرضه مجلس المديرية مثلا من أموال اضافية على ضريبة الأطيان هى ضرائب بالمعنى الصحيح وإن سماها قانون مجالس المديريات خطأ « رسوماً إضافية » . وبالنسبة لهذه الضرائب ومثلها الرسوم بمعناها الصحيح تطبق الفقرة الثانية من المادة ١٣٤ القائلة بأن تكون جميعها « فى حدود القانون » . ولذلك لاغبار مطلقاً من الناحية الدستورية على نص المواد ١٩ و٢٠ و٢١ من قانون مجالس المديريات الحالى رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ رغم انها تجعل فرض الضرائب وتخفيضها و تقصير أجل سريانها والغاءها إنما يحصل بواسطة مرسوم بناء على قرار مجلس المديرية وليس بقانون[٢] ولاغبار كذلك على الضرائب التى تفرضها المجالس البلدية فى حدودها الخاصة كضريبة السيارات (وهذا ما أقره مجلس النواب فى جلسة ٥ مايو سنة ١٩٢٧)

(٣) ذهب رأى إلى ضرورة تقديم القوانين المالية جميعها إلى مجلس النواب

---

(١) عند مناقشة الشطر الاول من المادة سأل المنزلاوى بك « هل يراد بالضرائب هنا الضرائب العامة فقط أو كافة الضرائب ؟ » فرد عبد العزيز فهمى باشا « المراد هنا هو الضرائب العامة فقط لان الضرائب الخاصة قد جعلت من اختصاص مجالس المديريات والمجالس البلدية [راجع محاضر اللجنة ص ١٤١]

(٢) راجع فى دراسة اختصاصات مجالس المديريات المالية بالتفصيل رسالتنا عن : اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر ، القاهرة سنة ١٩٣٩ ص ٣٩٣ — ٤٣٠

أولا قبل تقديمها إلى مجلس الشيوخ قياساً على المادة ١٣٩ الخاصة بالميزانية ولكنا سبق أن فندنا هذا الرأى [١]

(٤) اشترطت المادة ١٣٧ من الدستور أن يكون عقد القروض العمومية بقانون زيادة فى الضمان واتعاظا بما جرته الديون العامة على مصر من نكبات وقد جاء فى تقرير لجنة الثلاثين فى هذا الشأن قولها: «القروض .. التزام خطير الأثر على الدولة ويجب النظر فى ضرورته وصلاح شروطه ثم فى وجوه سداده . إذ كثيرا مايقتضى وفاء الديون فرض ضرائب جديدة .فلكل ذلك اشترطت موافقة البرلمان » [٢]

(٥) فيما يتعلق بالالتزام (ويقصد به الامتياز Concession) والاحتكار مما نصت عليه الفقرة الثانية من المـــادة ١٣٧ نجدهما لايجوز منحهما « إلا بقانون » والنص الفرنسى يقول (qu' en vertu de la loi) فهل يقتصر هذا الحكم على عقود الامتياز والاحتكارات العامة التى تهم الدولة بأسرها ، أم يسرى هذا الحكم أيضا على المحلية منها ؟

يلاحظ أن المادة ١٦ من قانون مجالس المديريات الحالى (رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤) تنص على أن « يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدما فى منح امتيازات بعمل من الاعمال ذات المنفعة العامة فى المديرية . »

كما نجد المادة ١٢ من قانون مجالس المديريات المذكور قد نصت فى فقرتها الأخيرة على مايلى . وتكون موافقة المجلس لازمة مقدماً فيما يختص بالسكك الحديدية الزراعية » .

فكيف يمكن إذن التوفيق بين هذه النصوص وبين حكم المادة ١٣٧ من الدستور السابق ذكرها ؟

---

(١) راجع قبله ص ١٣٢ ومابعدها

(٢) محاضر لجنة الثلاثين العامة ـ ص ٢٢٧

يرى الأستاذ وحيد رأفت أن هذه النصوص الواردة بقانون مجالس المديريات وكذلك النصوص المقابلة لها الواردة بقوانين ولوائح المجالس البلدية تطبق على اطلاقها لأن المادة ١٣٧ لاتشمل إلا الامتيازات (والاحتكارات) القومية دون الاقليمية والبلدية. فعقود الامتياز (وتبعا الاحتكارات) المتعلقة بالمصالح الاقليمية والبلدية «لاداعى للالتجاء إلى البرلمان للحصول على ترخيص منه بمنح الامتياز وذلك بالرغم من عموم نص المادة ١٣٧ دستور (١)».

---

(١) وقد جاء فى شرح هذا الرأى انه: « فى الواقع اذا فسرت هذه المادة تفسيرا حرفيا لأدت إلى وجوب تدخل البرلمان لمنح امتياز خطوط أوتوبيس أو عملية الانارة والمياه مثلا، فى كل مدينة وبلدة من مدن وبلاد القطر، أو لمنح أمتياز خطوط السكك الحديدية المحلية الخاصة بمديرية من المديريات أذ هذه المشروعات تدخل فى قول المادة ١٣٧ من الدستور، «وكل التزام موضوعه استغلال مصلحة من مصالح الجمهور العامة لايجوز منحه إلا بقانون، ولكن نستبعد أن يكون ذلك هو المقصود بالمادة ١٣٧ دستور ويغلب على الظن أن واضعى المادة المذكورة كانوا يفكرون، قبل كل شىء، فى المصالح القومية. فهى وحدها التى يشترط لمنح امتياز بها صدور قانون من البرلمان. وبناء عليه يكفى لمنح امتياز خدمة عامة أو مصلحة عمومية خاصة بمديرية من المديريات كالنقل بالسيارات مثلا فى حدود المديرية اتباع الاجراءات والقواعد التى نص عليها فى قانون مجالس المديريات ....»

«.. وظاهر من (نص المادة ١٦ من هذا القانون السابق ذكرها) أن السلطة التى تملك تقرير منح الامتياز فى المديرية ليست هى مجلس المديرية نفسه، بل المدير، بالاتفاق مع الحكومة المركزية: أما مهمة مجلس المديرية فى هذا الشأن فقاصرة على ابداء الرأى، ولكن أخذ رأيه واجب هنا، وإن لم يتحتم العمل بما تضمنه هذا الرأى.

« وكذلك لمنح أمتياز مصلحة أو خدمة من المصالح والخدمات العامة البلدية، كعمليات النور والمياه مثلا، يرجع إلى القوانين واللوائح والقرارات الخاصة بتنظيم المجالس ... وهى تقرر اختصاص المجالس المذكورة بالاعمال ذات الصبغة البلدية (مثلا م ١٥ من دكريتو بلدية الاسكندرية المعدل سنة ١٩٣٥) ويدخل فى هذه الاختصاصات بدون شك منح امتيازات لعمل من الاعمال ذات المنفعة بالمدينة أو البلدة فالقاعدة أذن .. أن المجلس البلدى .. يقرر منح الامتياز ويرخص به، ولكن قراره فى هذا الشأن

لكننا نخالف هذا الرأى ونرى وجوب تطبيق المادة ١٣٧ من الدستور على إطلاقها لتشمل كل الامتيازات ، قومية كانت أو أقليمية أو بلدية . وبذلك يجب بالنسبة لهذين النوعين الأخيرين منها ، أخذ رأى مجلس المديرية مقدما قبل صدور القانون حتى تسترشد به الحكومة والبرلمان كلاهما . أما بالنسبة لإنشاء السكك الحديدية الزراعية الخاصة بالمديرية أو إبطالها أو تعديل خطوطها فيشترط بنص المادة ١٢ من قانون مجالس المديريات المذكور موافقة مجلس المديرية على ذلك مقدما . فان تمت هذه المرحلة ووافق المجلس وأريد إعطاء هذه الأعمال امتيازاً أو احتكارا فى هذه المرحلة الثانية يبدأ تطبيق المادة ١٣٧ من الدستور (أى أن يكون منحها بقانون) بعد أخذ رأى مجلس المديرية .

وظاهر أن موضوع قرار مجلس المديرية فى هذه المرحلة الثانية (أى فى منح الامتياز أو الاحتكار) يختلف عن موضوع قراره فى المرحلة الأولى (أى فى ضرورة أو عدم ضرورة إنشاء الخط الحديدى أو تعديله أو الغائه) فعلى هذا النحو يمكن فى نظرنا تطبيق النصوص الخاصة بمجالس المديريات — ومثلها النصوص الخاصة بالمجالس البلدية عند وجودها — وذلك مع تعميم

كجميع قراراته الاخرى خاضع لتصديق وزير الداخلية — ونكرر ماقلناه انه ... لاحاجة (هنا) ولا داعى لتدخل البرلمان ، إذ أن تدخله انما يتحتم فقط بالنسبة للمصالح العامة القومية . أى التابعة للدولة وحدها . هذا هو التفسير المعقول للمادة ١٣٧ من الدستور ثم قال « نرى أن السلطة (المختصة بمنح الامتيازات فى مدينة ليس بها مجلس بلدى) هى المدير بالاتفاق مع الحكومة المركزية بعد أخذ رأى مجلس المديرية مقدما ، وأستند فى ذلك إلى المادة ١٦ من قانون مجالس المديريات السابق ذكرها والتى لا ينتفى اختصاص مجلس المديرية الوارد فيها إلا بالنسبة للمدن والقرى التى بها مجالس بلدية . وبالنسبة للقاهرة حيث لا يوجد مجلس بلدى فيرى الدكتور وحيد أن يكون منح الامتيازات والاحتكارات الخاصة بها بواسطة قانون لأن هذه هى الطريقة العملية الوحيدة لمراقبة السلطة التنفيذية فى هذا الشأن.

[راجع القانون الادارى للدكتور وحيد فكري رأفت ـ القاهرة ١٩٣٨ ، — ١٩٣٩ — ص ٤٧٢ — ٤٧٥]

تطبيق المادة ١٣٧ من الدستور حتى تنتظم الامتيازات والاحتكارات القومية والاقليمية والبلدية جميعها .

ونستند فى هذا الرأى إلى الاعتبارات الآتية .

(١) حقا إن المادة ١٣٣ من الدستور تقرر اختصاص مجالس المديريات والمجالس البلدية « بكل مايهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة » وإنما أضافت هذه المادة إلى ذلك قولها « وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها » .

وعليه يتضح أنه من ناحية النصوص الدستورية لا يمنع نص المادة ١٣٣ من أن تخضع هذه الامتيازات الأقليمية والبلدية لرقابة السلطة التشريعية باشتراط صدورها فى شكل قانون وعلى الوجه المقرر فى هذه القوانين العادية . بل لعل فى هذا انسجاما مع مانصت عليه الفقرة الخامسة من المادة ١٣٣ نفسها التى توجب مراعاة « تداخل السلطة التشريعيه . . . لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وابطال مايقع من ذلك »

وعليه فلا يمكن بحال من الاحوال أن تقف هذه المادة (١٣٣) حجر عثرة فى سبيل تطبيق المادة ١٣٧ على اطلاقها الذى جاءت به .

(٢) إن نص المادة ١٣٧ قد جاء مطلقا حيث اشترط أن يمنح بقانون « كل التزام . . . . وكل احتكار . . . . . الخ » . والنص الفرنسى يقول

Aucune concession . . . . ni aucun monople ne peuvent étre accordés qu'en vertu de loi . . . . etc »

والقاعدة العامه أن يؤخذ المطلق على اطلاقه حتى يرد نص بالتقييد وبذلك يجب أن تطبق المادة ١٣٧ على كل أنواع الامتياز والاحتكار قوميه كانت أو أقليمية أو بلدية .

(٣) ان رفع رقابة البرلمان هنا لن يجعل المسائل الخاصة بهذه الامتيازات والاحتكارات طوع رقابة مجلس المديرية لأن كل ما يتمتع به مجلس المديرية من اختصاص فى هذا المقام هو مجرد أخذ رأيه دون الالتزام به. وعليه فالقول بقصر تطبيق المادة ١٣٧ من الدستور على عقود الامتياز والاحتكارات القومية وحدها معناه اخراج هذه الأمور من رقابة البرلمان التى رآى الدستور ضرورتها وتركها لأهواء السلطة التنفيذية التى لا تلتزم فى هذه الحالة حتى بقرار مجلس المديرية أو المجلس البلدى المختص وهذا ما سلم به الرأى السابق.

(٤) إلى جانب ذلك نلاحظ أن اخراج الامتيازات والاحتكارات المحلية من رقابة البرلمان وتركها للسلطة التنفيذية (بعد أخذها رأى مجلس المديرية أو المجلس البلدى المختص) سيفتح بابا أمام هذه السلطة التنفيذية للتخلص من رقابة البرلمان حتى فى الامتيازات أو الاحتكارات القومية، وذلك إن أمكنها أن تجزىء هذه وتلك على مديريات الدولة المختلفة فتجعل من الامتياز أو الاحتكار القومى عدة امتيازات أو احتكارات اقليمية أو بلدية فتصبح بذلك تحت رحمتها وطوع أرادتها دون رقابة البرلمان المقررة فى المادة ١٣٧ من الدستور.

(٥) نستند كذلك إلى كيفية صياغة المادة ١٣٧ نفسها، فعندما أراد المشرع فى الفقرة الأخيرة من هذه المادة إخراج الخطوط الحديدية والطرق العامة... الخ من رقابة البرلمان إن كانت اقليمية فقط نص على ذلك القيد بصراحة فقصر رقابة البرلمان هذه على الأمور التى « تهم أكثر من مديرية » فايراد هذا القيد صراحة فى الفقرة الثالثة من المادة ١٣٧ وعدم ايراده بتاتا فى الفقرة الثانية من نفس المادة يفيد أنه قد أراد فى هذه الفقرة اطلاق النص لا تقييده.

(٦) إن منطق الرأى السابق كان يقضى بأن يكون منح الامتيازات والاحتكارات الخاصة بمدينة القاهرة يكون بواسطة السلطة التنفيذية مباشرة دون استشارة أية جهة أخرى مادام لا يوجد للقاهرى مجلس بلدى ولا تعتبر هذه العاصمة داخلة فى دائرة اختصاص أى مجلس من مجالس المديريات . ولكن الاستاذ وحيد قد رأى تطبيق المادة ١٣٧ فى هذه الحالة مع أن هذا لا يتفق مع القول بأن هذه المادة لم يرد بها إلا الامتيازات والاحتكارات القومية التى لا تهم بالذات مديرية معينة أو مدينة ما ولو كانت هذه المدينة كعبة البلاد .

اما الرأى الذى قلنا به فانه يجعل المادة ١٣٧ عامة تنتظم كل حالات الامتياز والاحتكار ومن بينها تلك التى تخص مدينة القاهرة .

ثانيا — الميزانية :

تتضمن الميزانية تقديرات دخل الدولة وخرجها فى مدة معينة (وهى لمدة سنة عادة أخذا بقاعدة سنوية الميزانية) وتعتبر قانونا من حيث شكلها فقط ، أما من حيث موضوعها فهى عمل إدارى فقط ولكنها عمل بالغ الأهمية بعيد الأثر ولذلك عمدت الشرائع إلى تقرير اشراف الهيئات النيابية عليها اشرافا دقيقا فتمكنت هذه الهيئات بذلك من بسط رقابتها وسلطانها على كل جزئيات التنفيذ التى يتردد لها صدى مالى فى أى باب من أبواب هذه الميزانية . ولذلك كان بحث الميزانية حقيقا باهتمام نواب الأمة به كل الاهتمام بل ويلاحظ أن هذه المسألة قد أصبحت تنال من اهتمام الشعوب نفسها قدراً كبيراً [1] ولقد تحدث الدستور المصرى عن الميزانية فى الباب الرابع

---

(١) أذيع على الأمة أخيرا البيان الذى ألقاه وزير المالية (مكرم عبيد باشا) بمجلس النواب عن مشروع الميزانية الجديدة ، وقد جاء فى ختام هذا البيان مايشير الى تلك الرقابة التى نتحدث عنها ، حيث قال : « . . . لا أدرى هل أعتذر اليكم عن الاطالة المستفيضة فى هذا البيان ، على اعتبار أنى أثقلته عليكم ، أم =

الخاص بالمالية بصفة عامة ، فخص الميزانية بالمواد الآتية :

م ١٣٨ : « الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها والسنة المالية يعينها القانون — وتقرر الميزانية بابا بابا » .

م ١٣٩ : « تكون مناقشة الميزانية وتقويرها فى مجلس النواب أولا » .

م ١٤٠ : « لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية » .

م ١٤١ : اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومى لا يجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر فى هذا الشأن . وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذاً لتعهد دولى .

م ١٤٢ : « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة . »

« ومع ذلك إذاً أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها موقتاً . . . »

م ١٤٥ : « ميزانية إيرادات وزارة الأوقاف ومصروفاتها وكذلك حسابها الختامى السنوى تجرى عليهما الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة .... »

= هل أعتذر عن قصور فى التبيان ، على اعتبار أن خطاب الميزانية ان هو الا حساب سنوى يجب أن يقدم مفصلا اليكم .

ومهما يكن من أمر ، فان فى كشف حسابنا ، صفحة من كتابنا ، وحسبنا جزاء اذا رأيتم اللوم أن تعذروا ، أو إذا رأيتم التأييد أن تقدروا ، دون أن تشكروا ، فلا والله ، ما كنا لنستحق منكم أو من الامة شكرا ، بل حسبنا أن نخدمها وأن نبذل فى سبيل شرف خدمتها نفوسنا وجهودنا ثمنا وأجرا ، والله لنا ، وهو ولى العاملين »

ونلفت النظر فى النهاية إلى نص المادة ١٦٦ الواردة فى باب الاحكام الختامية والأحكام الوقتية والتى جاء فيها : « إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

« ويعمل بذلك إلى أن يصدر قانون بما يخالفه » .

إذا حللنا هذه النصوص وجدنا أنها تتضمن الأحكام الآتية :

ا - اجراءات تقديم الميزانية ومناقشتها وتقريرها .

ب - قاعدة سنوية الميزانية

حـ - بعض قيود خاصة بالميزانية .

ا — اجراءات الميزانية :

(١) موعد تقديم الميزانية : تقدم الميزانية الى البرلمان فى شكل مشروع قانون . ولقد نصت المادة ١٣٨ على ضرورة تقديمها اليه قبل ابتداء السنة المالية (أول مايو) بثلاثة أشهر على الأقل ، حتى يكون أمام البرلمان متسع من الوقت لفحصها واعتمادها . ويلاحظ عادة اهمال الحكومات المصرية لهذا الشرط الدستورى مع مايترتب على ذلك من عجلة فى بحث الميزانية أولا واطالة للدورة البرلمانية ثانيا وترجع هذه الاطالة إلى أن المادة ١٤٠ قد منعت فض الدورة قبل الفراغ من تقرير الميزانية . avant Le vote du Budget[١] على أننا إذا انعمنا النظر فى هذا النص الأخير وأضفنا إليه ماقررته المادة ١٤٢ من إمكان العمل مؤقتا ببعض أبواب الميزانية بمجرد إقرار المجلسين إياها فى بعض الأحوال أمكننا استنتاج أن الشارع الدستورى المصرى لم يفكر هنا

---

(١) الغى دستور سنة ١٩٣٠ هذه المادة (١٤٠)

فى حق الاعترض الملكى الذى سبق أن عرفناه بالنسبة لمشروعات القوانين الأخرى بل افترض عدم استعماله بالنسبة للميزانية .

(٢) أولوية مجلس النواب : نصت المادة ١٣٩ على أولوية مجلس النواب فى مناقشة الميزانية وتقريرها . هذه الأولوية استثناء عل مبدأ المساواة بين المجلسين فهى إذن مقصورة على الحدود التى وردت فيها . فتطبق على « المناقشة والتقرير » دون أن تشمل مجرد تقديم الميزانية أو عرضها على اللجان ، إذ القاعدة أن تحال الميزانية قبل مناقشتها على « لجنة المالية » وهذه تحيلها على أحدى لجانها الفرعية وهى « لجنة الميزانية » فيصح أذن أن يحصل هذا فى مجلس الشيوخ فى نفس الوقت الذى تقدم فيه الميزانية إلى مجلس النواب ، وإنما لا يصح للمجلس الأول أن يبدأ فى مناقشة الميزانية أو تقريرها إلا بعد مجلس النواب . هذه الأولوية التى سبق أن درسناها بالتفصيل تشمل الميزانية ومايلحق بها من اعتمادات إضافية لأنها جزء متمم لها . ولا تشمل سائر القوانين المالية على خلاف ماقال به بعض الفقهاء [١] كما أن أولوية مجلس النواب لا تمنع مجلس الشيوخ من أن يعدل فى مشروع الميزانية زيادة أو نقصا وإنما فى حدود المادة ٢٨ التى تحرم هذا المجلس من حق اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها . بل ولا يصح فى اعتقادنا دستوريا أن يتضمن قانون الميزانية الضرائب أو تعديلها أو الغاءها ولو كان اقتراح ذلك بواسطة الحكومة أو مجلس النواب . لأن هذه القوانين بطبيعتها دائمة ويجب أن تكون بقانون وفقا للمادة ١٣٤ من الدستور . فى حين أن الميزانية مؤقتة سنوية وتخضع لاجراءات مستعجلة خاصة . ولقد نصت المادة ١٤٢ على إمكان العمل ببعض أبواب الميزانية بمجرد اقرار المجلسين لهذه الأبواب وقبل صدور

---

(١) نتفق فى رأينا هذا مع المرحوم فؤاد بك كمال (المرجع السابق ص ١٢٩) ونخالف رأى الدكتور السيد صبرى (المرجع السابق ص ٢٧٦ ومابعدها) وانظر قبله ص ١٦٢ ومابعدها

القانون الخاص بها . فلو أبحنا أن تتضمن أبواب الميزانية قوانين مالية معدلة أو ملغية للقوانين القائمة لكان معنى ذلك أمكان تطبيق الغاء أو تعديل هذه القوانين قبل تصديق الملك على قانون الميزانية واصداره . وهذا مالا يمكن التسليم به وتأباه القواعد العامة المقررة لأن القانون لايعدله أو يلغيه إلا قانون آخر . وعليه فنص المادة ١٤٢ يفيد بأن روح الدستور المصرى تأبى أن تدرج فى الميزانية قوانين مالية لا تدخل فى صلب الايرادات والمصروفات (م ١٣٨) ولقد جاءت المادة ١٢٢ من لائحة مجلس النواب مقررة ذلك كما سنرى .

(٣) أعمال اللجان : إن إحالة مشروع الميزانية على لجنة المالية (م ١١٧ و ١١٨ من لائحة مجلس النواب) لا تمنع اللجان الدائمة الأخرى من « أن تبعث بملاحظاتها إلى لجنة الشؤون المالية عن القسم المقابل لاختصاصها . وللجنة الشؤون المالية أن تطلب من تلك اللجنة ايفاد مندوب عنها لشرح تلك الملاحظات إذا رأت محلا لذلك » .

(٤) صفة الاستعجال : لقد حدد الدستور على هذا النحو موعداً يجب أن تقدم فيه الميزانية للبرلمان (م ١٣٨) كما قرر ألا تفض الدورة قبل الفراغ من تقريرها (م ١٤٠) . ولذلك وجب أن تنظر الميزانية بصفة مستعجلة ، وهذا مانصت عليه المادة ١٢٥ من لائحة مجلس النواب الأخيرة بقولها : « مشروعات قوانين ربط الميزانية والاعتمادات الاضافية والحسابات الختامية تعتبر مستعجلة بطبيعتها » . كما أقتضى ذلك وضع اجراءات خاصة تحقق هذا الاستعجال فى اللائحة الداخلية . (بخصوص طلب الكلام فى الميزانية م ١٢١ واقتراحات تعديلها م ١٢٣ والاقتراحات التى تحال على لجنة الشؤون المالية مباشرة م ١٢٤) .

ولقد خيف أن تستغل الحكومة هذه السرعة فى نظر الميزانية فتخفى فى غضون نصوصها أحكاما ليست فى الحقيقة من صلب إيرادات الدولة ومصروفاتها ،

التى نصت عليها المادة ١٣٨ من الدستور . ولذلك جاءت المادة ١٢٢ من لائحة مجلس النواب صريحة فى قولها : « لايجوز أن يدرج بقانون ربط الميزانية إلا الاحكام التى تتعلق مباشرة بالايرادات والمصروفات . ولايجوز أن يقبل أثناء المناقشة فيها أى تعديل إلا إذا كان منصبا على الأبواب أو المواد المعروضة ومرتبطا بها أرتباطا مباشرا »[1] .

(٥) الخلاف بين المجلسين : نصت المادة ١٦٦ من الدستور على هذه الحالة بقولها : « إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

« ويعمل بذلك إلى أن يصدر قانون بما يخالفه » .

---

(٢) أشار رئيس مجلس النواب (عبد السلام جمعة باشا) الى مبررات ماراد اتخاذه الآن من اجراءات خاصة عاجلة فى نظر الميزانية بقوله : « ... كنت نائبا من أول مجلس نيابى فالذى علمته من خبرتى أن الوقت يضيع فى خطب ومناقشات ربما لاتؤدى الى نتيجة ويبقى العمل الأساسى الذى خلق البرلمان له معطلا طول مدة الدورة ويترتب على هذا عدم القيام بأى اصلاح حيوى للبلاد « وقد لمست هذا كثيرا فى أثناء عملى بالوزارات (الخمس) التى وليتها ... وجدت أن الوزارات تتقدم بمشروعات اصلاحية فى خطاب العرش وتنتظر أن يقرها البرلمان على وجهة نظرها فتمتد الدورة ويمضى الزمن والوزراء مكتوفو الأيدى لايستطيعون القيام بما تعهدوا به للأمة من اصلاح وانتاج حتى يصدر قانون الميزانية ويكون العام قد أوشك على نهايته فتعود الاموال الى الاحتياطى .... خلق البرلمان للانتاج والانتاج السريع ... فمن أول واجباته أن يدفع الوزارات الى الاصلاح دفعا اذا لم تقم هى به وخطأ أن يظن أن البرلمان انما هو سوق عكاظ ... فقد مضى هذا الزمن والوقت كالسيف ... والبرلمان مهمته الرقابة وانجاز الميزانية ... فعمله من هذه الناحية مالى والمالى كثير التفكير سريع الانجاز نهاز للفرص . » لهذا — اتجه الرأى الى — أن تناقش من الميزانية السياسية العامة فاذا ما تقررت واعتمدت مررنا على أبواب الميزانية مرورا لايستغرق كثيرا من الجلسات » . « ولا حساب على الوزراء اذا حرمهم البرلمان من الوقت الكافى الذى يتطلبه تنفيذ المشروعات الحيوية التى تتوقف عليها مصالح البلاد والعباد » [جريدة البلاغ فى ٢٩ / ٤ / ١٩٤٢]

ويلاحظ أنه فى هذه الحالة تنطبق أيضا المادة ١٢١ فتكون رئاسة المؤتمر لرئيس مجلس الشيوخ وكذلك تنطبق المادة ١٢٢ فلا تعد قرارات المؤتمر صحيحة إلا إذا توفرت الأغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين. وظاهر مافى هذا الوضع من تغليب منطقى لرأى مجلس النواب على رأى مجلس الشيوخ إذ هو الأكثر عدداً والعنصر الغالب فى المؤتمر، وهو تغليب منطقى لأن مجلس النواب أصدق تمثيلا للأمة ولأنه فوق ذلك يمكن حله على خلاف مجلس الشيوخ. ولقد أشار النص الدستورى إلى امكان صدور قانون على خلاف هذا النظام ولكن هذا القانون لم يصدر للآن [١].

ونلاحظ فى النهاية أن وضع المادة ١٦٦ لم يكن موفقا. فقد ذكره الدستور فى الباب السابع وعنوانه « أحكام ختامية وأحكام وقتية ». وهذا عنوان لا يصح أن تدرج تحته المادة المذكورة بالمرة. ولذلك كان يجب منطقيا ذكر هذه المادة فى الباب الرابع « فى المالية » مع أحكام الميزانية الأخرى، أو أن تذكر فى الفرع الذى نص على « أحكام خاصة بانعقاد البرلمان بهيئة مؤتمر ».

ب — سنوية الميزانية

تظهر قاعدة سنوية الميزانية من نص المادة ١٣٨ من الدستور ولكن هذه القاعدة غير مطلقة فى مصر لأنه توجد حالة يطول فيها عمر الميزانية إلى أكثر من عام، وهى التى نصت عليها المادة ١٤٢ أى حالة عدم صدور قانون الميزانية قبل ابتداء السنة المالية فهنا يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون

---

(١) كانت لجنة الثلاثين تقصر طريقة عقد المؤتمر هذه على السنين الخمس الأولى من تطبيق الدستور أما بعدها فقد رأت اللجنة عند اختلاف المجلسين وجوب الرجوع الى الميزانية القديمة معتبرة « ذلك تطبيقا للمبدأ العام من أن ما لا يتفق عليه المجلسان يهمل، والرجوع الى ما كان جاريا في الماضي رجوع الى ما كان المجلسان متفقين على وجوده » [راجع محاضر اللجنة ص ٢٧٧]

بالميزانية الجديدة . ويلاحظ أن هذا الخروج على قاعدة سنوية الضريبة قد اتسعت دائرته وازداد أثره فى دستور سنة ١٩٣٠ الذى لم يمنع فض الدورة قبل الفراغ من تقرير الميزانية فان فضت عمل بالميزانية القديمة . وفى هذا ما فيه من مجافاة صارخة لكون الميزانية وضعت لعام وقد لا تصلح لأكثر منه (١)

على أن هذا الشذوذ عن قاعدة سنوية الضريبة مرهون بهمة البرلمان الذى يستطيع بتقريره الميزانية قبل بدء السنة المالية أن يفوت على الحكومة كل محاولة منها للاستفادة من الميزانيه القديمة ، أو تطبيق الميزانيتين جزئيا فى وقت واحد . حقا إن المادة ١٤٢ تتكلم عن العمل بالميزانية القديمة « حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة » ولكن عرفنا من ناحية أن هذه المادة قد أباحت العمل مؤقتا بأبواب الميزانية الجديدة التى أقرها المجلسان، كما يلاحظ

---

(١) جاء فى المذكرة التفسيرية (البيان) لدستور سنة ١٩٣٠ تبريرا لذلك ما يلى : « وقد احتاط الدستور للحالة التى لا يكون صدر فيها القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية فدل فى المادة ١٤٢ على الطريق الذى يتبع وهو العمل بالميزانية القديمة مع امكان العمل بما أقره المجلسان من أبواب الميزانية . فبعد هذا كله ، لا ترى حاجة لما قضت به المادة ١٤٠ إذا رأت السلطة التنفيذية فض دور الانعقاد بعد أن يكون قد استوفى أجله كاملا . وهى اذا فضت دور الانعقاد قبل تقرير الميزانية فانما تفعل ذلك على مسئوليتها وليس من المصلحة فى شىء أن يعين الدستور على اطالة النظر فى الميزانية حتى بعد بدء السنة المالية بل ان بعض الدساتير ونذكر على وجه الخصوص دستور بولونيا توجب إيجابا أن يفرغ من نظر الميزانية وأن تقرر قبل ميعاد معين . فان لم تقرر حتى ذلك الميعاد أصدرت الحكومة قانون الميزانية بحسب المشروع الذى وضعته هى . ولا ترى الوزارة أن تصل الى مثل ذلك الحد من جواز تخطى ارادة نواب الأمة . وتكتفى فى هذا الشأن بحذف المادة ١٤٠ ، فاذا فض دور الانعقاد بعد نهايته ولم تكن الميزانية قد قررت لزم الحكومة نتيجة عملها من أنها لا تستطيع أن تزيد على الميزانية القديمة » [راجع البيان المذكور ص ٢٧]

من ناحية أخرى - وكما سبق أن بينا - أن الاصدار واجب على السلطة التنفيذية وليس حقاً وبذلك لا يمكن أن تؤخر هذه السلطة الاصدار على هواها بل إن روح الدستور المصرى وطبيعة قانون الميزانية لا تؤيدان حق الاعتراض الملكى (التوقيفى) هنا بالنسبة للميزانية.

ولقد انتقد البعض فكرة الأخذ بالميزانية القديمة فى الدستور المصرى على النحو السابق واقترحوا الأخذ بالقاعدة الفرنسية القاضية بأن للحكومة فى حالة تأخر إصدار قانون الميزانية لسبب ما الحق فى عمل ميزانية مؤقتة تسرى لمدة شهر واحد وتسمى Les douziémes provisoires[١] واعتقادنا أفضلية الاستمرار على القاعدة المقررة الآن بمصر توفيراً للوقت والجهد اللازمين لعمل مثل هذه الميزانيات المؤقتة وحثاً للحكومة والبرلمان على السعى لانجاز قانون الميزانية فى حينه.

٥ — قيود الميزانية:

هناك قيود إجرائية أشرنا إليها وترجع إلى صفة الميزانية المستعجلة. وليست هذه القيود هى التى تعنينا هنا بالذات. وإنما نعنى بقيود أخرى نص عليها الدستور فى المادتين ٥٦ و ١٤١ اللتين تقولان:

م ٥٦: «عند تولية الملك تعيين مخصصاته ومخصصات البيت المالك بقانون وذلك لمدة حكمه. ويعين القانون مرتبات أوصياء العرش على أن تؤخذ من مخصصات الملك.»

ويلاحظ أن عبارة «لمدة حكمه» قاصرة على مخصصات الملك ولم تذكر بالنسبة لمرتبات الأوصياء. ولكنا نرى أن يشمل الحكم الحالتين على حد سواء. وبذلك لا يجوز تعديل قانون الميزانية لمخصصات الملك مدة حكمه ولا لمرتبات الأوصياء مدة وصايتهم.

---

(١) السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٤٥٧

هذا القيد منطق نظراً للمركز الخاص الذى يتمتع به الملك والأوصياء وضرورة استقرار مخصصاتهم على مر السنين .

م ١٤١ : « إعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومى لايجوز تعديلها بما يمس تعدات مصر فى هذا الشأن . وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذا لتعهد دولى . »

وهذا قيد معقول بل هو من قبيل تحصيل الحاصل لأن القانون الداخلى (الميزانية) لايصح قانونياً أن ينقض تعهدا دولياً .

ثالثاً — الاعتمادات الاضافية : قدتقضى الضرورة بصرف أموال غير واردة فى الميزانية — أى بفتح اعتمادات اضافية — أو بنقل اعتماد وارد فيها من باب إلى باب ، فان لم تمتد رقابة البرلمان إلى هذا العمل وذاك كانت رقابته على الميزانية لغوا فى الواقع . ولهذا نص الدستور المصرى (م ١٤٣) على أن « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان . ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من من باب إلى آخر من أبواب الميزانية » — ويلاحظ على هذا النص :

(١) وجوب إذن البرلمان بالاعتمادات الاضافية والاذن معناه التصريح السابق على الصرف . أما النص الفرنسى فيقول approuvée أى أنه يشترط الموافقة على ماصرف ، وهذه مسألة لاحقة على الصرف بخلاف الاذن أو الاستئذان . ورأينا وجوب ترجيح النص العربى وأن يكون الاذن سابقاعلى الصرف ، وليس لاحقاً عليه ، فانه إن كان لاحقاً أصبح البرلمان أمام أمر واقع وقد لايستطيع له نقضا بالمرة . ولقد كانت لهذا الرأى الغلبة عندما أثير المرضوع فى مجلس الشيوخ (وأمام لجنة الشؤون الدستورية فيه) سنة ١٩٢٨ وفى مجلس النواب سنة ١٩٣٧

(٢) لم ينص الدستور المصرى بنص خاص على فتح الاعتمادات الاضافية

فيما بين أدوار انعقاد البرلمان (م ٤١) وذلك على خلاف دستور سنة ١٩٣٠ [١]
ومادام للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم بقوانين لها قوة القانون فى هذه
الفترة فيكون لها أن تصدر مراسيم بقوانين بفتح الاعتمادات الاضافية
(أو نقل الاعتماد من باب إلى باب آخر فى الميزانية) التى تكون عادة بقانون
وذلك تحت ضغط الضرورة الملحة ورغم كون البرلمان سيجد نفسه أمام الأمر
الواقع عندما تعرض عليه هذه المراسيم بقوانين . ولكن المسؤولية الوزارية
تخفف من مغبة سوء استعمال السلطة التنفيذية لهذا الاختصاص الهام .

رابعا — **الحساب الختامى** : نصت المادة ١٤٤ من الدستور على أن
« الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى يقدم إلى البرلمان فى مبدأ
كل دور إنعقاد عادى لطلب اعتماده . » وذلك لكى يتأكد البرلمان من أن
الحكومة لم تتجاوز حدود الميزانية التى قررها لها .

ولقد سبق أن عرفنا إهمال البرلمانات عادة فى إجراء مثل هذه المراقبة
عن أمور أصبحت فى حكم التاريخ ولذلك عمدت بعض الدول إلى أن تعهد
بهذه المهمة الى هيئة خاصة تسمى ديوان او هيئة المحاسبة أو المراقبة كما فى
فرنسا والعراق . وقد اقترحت اللجنة المالية بمجلس النواب المصرى الأخذ
بهذا النظام (فى ٢٤ يوليو سنة ١٩٢٦) وأقرها المجلس على ذلك كما وضع
مشروع قانون بذلك فى سنة ١٩٣٠ وبدىء نظره فعلا أمام مجلس النواب
ولكن لم يتم إقراره . ثم اقترح ذلك النظام بمجلس النواب فى ٨ مارس سنة
١٩٣٧ ولكن لجنة الاقتراحات لم توافق عليه اكتفاء برقابة البرلمان الواردة

---

(١) تنص المادة ١٣٢ من دستور سنة ١٩٣٠ على أنه : « يجوز فيما بين أدوار الانعقاد وفى فترة
حل مجلس النواب تقرير المصروف والنقل المشار اليهما فى المادة السابقة مؤقتا بمراسيم اذا كان ذلك
لضرورة مستعجلة . ويجب أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان فى ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه . »

فى المادة ١٤٤ واعتقادا بأن فى هـذا النظام خروجا على مبدأ الفصل بين السلطات .

ولقد اعتزمت الوزارة الحاضرة إخراج هذه الفكرة إلى حيز الوجود فعينت رئيساً للديوان (١) وألفت لجنة لوضع مشروعه ، كما أشار إلى ذلك وزير المالية فى بيانه أمام مجلس النواب عن مشروع الميزانية الجديدة (٢)

خامسا — ميزانية وزارة الأوقاف وحسابها الختامى : للبرلمان هنا — وفقاً للمادة ١٤٥ من الدستور نفس الاختصاصات المقررة بالنسبة لميزانية الحكومة وحسابها الختامى .

---

(١) صدر فى ١٥ فبراير سنة ١٩٤٢ مرسوم بتعيين أمين عثمان باشا رئيسا للديوان براتب ٢٥٠٠ جنيه سنويا (كما منح لقب حضرة صاحب المعالى) . وجعل هذا التعيين لمدة خمس سنين مما يحقق للسلطة التنفيذية نوعا من الرقابة على هذه الوظيفة الخطيرة وانما جعل الرئيس غير قابل للعزل . وقد جاء فى المذكرة الايضاحية للتى رفعتها اللجنة المالية الى مجلس الوزراء فى هذا الشأن مايلى : « سبق أن أعربت الحكومة (النحاسية) عن رغبتها فى انشاء ديوان المراقبة باعتباره وسيلة من وسائل الاصلاح التى تفتقر اليها الاداة الحكومية وقد أيدت الحكومات المتعاقبة هذا المشروع وأعلنت فى خطب العرش غير مرة اعتزامها انشاء هذا الديوان . ولما كانت الظروف الحالية مع مالابسها من اتساع مدى المصرف وتشعب أبواب الايراد تستلزم المبادرة الى تنفيذ هذا المشروع . . . فان وزارة المالية ترى أن الأوان قد آن لاتخاذ خطوة عملية فى سبيل تنفيذه . وذلك بانشاء وظيفة رئيس للديوان منذ الآن لكى يتفرغ لاتخاذ الاجراءات التمهيدية لتشكيل الديوان حتى إذا أقر البرلمان مشروع القانون الذى يقدم اليه فى هذا الصدد أمكن السير فى التنفيذ فورا . . . . »

(٢) جاء فى البيان المذكور مايلى :

« ومما له أوثق الاتصال بتقديرات الميزانية إيرادا ومصروفا مشروع ديوان المحاسبة الذى سيوكل اليه مراجعة حسابات الحكومة للتثبت من دقة التحصيل وصحة الانفاق وهو مشروع كان وليد رغبة برلمانية ، ولطالما بذلت الوعود والمحاولات لتنفيذه . لهذا كان من أول ماعنيت به الحكومة الحاضرة اتخاذ خطوة عملية فى سبيل هذا التنفيذ فانشئت وظيفة رئيس الديوان لاجراء التمهيدات اللازمة ، واسندت إلى موظف كبير من أقدر الموظفين وأنزههم ، وأعيد النظر فى مشروع القانون الذى كان قد أعد لهذا الغرض وسيعرض على حضراتكم فى خلال أيام قليلة . »

ثالثا — الوظيفة السياسية

نعنى بالوظيفة السياسية رقابة البرلمان للحكومة ، تلك الرقابة التى أصبحت أهم وظائف المجالس النيابية فى الدول ذات النظام البرلمانى المأخوذ به فى مصر. ولقد عرفنا فى دراستنا للمبادىء الدستورية العامة أن لهذه الرقابة صورا متعددة . وهى السؤال والاستجواب والتحقيق واتهام الوزراء ومحاكمتهم ، ولما كانت هذه الصور مظهرا فى الحقيقة للتعاون الوثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وجب أن نكتفى هنا بتلك العجالة الخاطفة التى سنتناولها بالتفصيل عند دراستنا للعلاقة بين السلطات .

٢ - السلطة التنفيذية

لقد انتهينا إلآن من دراسة السلطة التشريعة (الملك والبرلمان) وننتقل الآن إلى دراسة السلطة الثانية وهى السلطة التنفيذية . ولما كانت هذه السلطة محور دراسة القانون الادارى وجب أن نقتصر هنا على بيان أسسها الدستورية العامة دون الدخول فى تفصيلاتها الادارية . وفى هذه الحدود ندرس على التعاقب :

أولا — تنظيم السلطة التنفيذية

ثانيا — اختصاصاتها

أولا

تنظيم السلطة التنفيذية

تنص المادة ٢٩ من الدستور المصرى على أن « السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور » . وعليه فلندرس (١) الملك والسلطة التنفيذية (٢) الوزارة .

(١) الملك والسلطة التنفيذية :

لقد سبق أن تحدثنا بالتفصيل عن العرش المصرى و نظام وراثته وذلك بمناسبة دراستنا للسلطة التشريعية وإن كان الملك ركننا فى تلك السلطة فهو رئيس السلطة التنفيذية الأعلى وباسمه — بصفة عامة — تقررت

اختصاصاتها فى نصوص الدستور المختلفة . فالى جانب ماسبق ذكره بخصوص التاج نذكر فى هذا المقام المبادىء الاساسية الآتية :

ذات الملك مصونة : تعتبر الملكيات الرئيس الأعلى منزها عن المسؤوليات معصوما عن الخطأ . وقد نصت على ذلك المادة ٣٣ من الدستور المصرى بقولها : « الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس » .

هذه القاعدة انجليزية الأصل ويعبر عنها بقولهم the King can do no wrong . وهى قاعدة سائدة فى الملكيات ولكنها ليست كذلك فى الجمهوريات فنجد الدساتير الجمهورية عادة تقرر مسؤولية الرئيس الأعلى سياسيا (بعزله قبل انقضاء مدته) وجنائيا (عن جرائمه السياسية والمتعلقة بوظيفته وجرائمه العادية مع اختلاف فى الاجراءات وسلطتى الاتهام والمحاكمة) ومدنيا . ولنذكر على سبيل المثال دساتير فرنسا والولايات المتحدة الامريكية والمانيا (دستور فيمر سنة ١٩١٩) وأسبانيا والبرتغال وغيرها .

أما الملك فمعصوم من الخطأ فى عرف الدساتير الملكية جميعها فلا يسأل مدنيا (بالعزل) ولا يسأل جنائيا (عن الجرائم السياسية أو العادية وسواء تعلقت بوظيفته أو لم تتعلق بها) . أما عن المسئولية المدنية فجائزة فيما يتعلق بادارة أموال الملك الخاصة وإنما لا ترفع الدعوى على الملك بل ترفع على ناظر خاصته وهذا هو الاستثناء الوحيد المقرر فى قانون المرافعات والخاص بالملك وحده (Nul ne plaide par procureur sauf le Roi) . أما من حيث الاجراءات التنفيذية فلا يمكن اتخاذها ضد مخصصات الملك لأنها من الأموال العامة التى لا يجوز الحجز عليها . وإنما يمكن التنفيذ على أملاك الملك الخاصة بشرط عدم الاخلال بمبدأ الحصانة الملكية . وعليه فلا يجوز نزع ملكية القصور الملكية الخاصة بسكن جلالة الملك ولا بيع مابها من أثاث [١] .

---

(١) وايت ابراهيم ووحيد رأفت — المرجع السابق ص ٥٤٣ — ٥٤٥

هذه هى قاعدة عدم مسؤولية الملك التى ترتب عليها منطقيا - أن الملك يتمتع بالسلطة الاسمية دون السلطة الفعلية أو بعبارة أخرى أن الملك فى النظام البرلمانى يسود ولا يحكم. وسيأتى تفصيل ذلك عند دراستنا لحقوق الملك.

الحاشية الملكية: للرئيس الأعلى فى كل دولة حاشية تعينه على القيام بأعماله المختلفة والمتعددة، وتتكون هذه الحاشية فى مصر على النحو الآتى:

أولا - ديوان جلالة الملك: وله رئيس (بدرجة وزير) ووكيل (بدرجة وكيل وزارة) وسكرتير خاص جلالة الملك وطبيبه وعدد من الموظفين على اختلاف درجاتهم. ويشمل هذا الديوان ادراتين: الادارة العربية والادارة الافرنجية.

الادارة العربية: (وعلى رأسها مدير): هى الواسطة الرسمية فيما يرفع الى الملك من أمور الدولة وكذلك الأمور التى يباشرها جلالته باعتباره رئيس الأسرة الملكية (وفقا للقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢ والأمر الملكى رقم ٥٥ لسنة ١٩٢٢).

وتشتمل هذه الادارة العربية على:

(١) السكرتارية ومن اختصاصها المسائل المتعلقة بأعضاء الأسرة المالكة والحاشية الملكية وكذلك الامور الخاصة برئاسة مجلس الوزراء والأزهر والمعاهد الدينية والأديان المسموح بها كما تختص بأمور متعلقة بوزارة الخارجية (كتعيين الممثلين السياسيين والقناصل وإقالتهم وإحالتهم على الاستيداع أو المعاش) وبوزارة العدل (كالعفو وعرض القضايا المحكوم فيها بالاعدام) وبوزارة الدفاع (كتعيين بعض كبار الضباط والتصديق على التدابير التى يراها مجلس الجيش وعرض القضايا المحكوم فيها بالاعدام من

المجالس التأديبية بمصلحة الحدود) وبوزارة الاوقاف (كعرض قرارات مجلس الاوقاف الأعلى ، وتوكيل الوزير فى ادارة الأوقاف وفى إعطاء الإذن بالخطبة فى الجوامع وتعيين مفتى الأوقاف ومشايخ بعض مساجد القاهرة) كما تختص هذه السكرتارية بأمور أخرى متفرقة كتوكيل وزير المالية ووزير الاشغال العمومية فى بعض الشؤون ووضع الجمعيات تحت الرعايا الملكية وتعيين رؤساء بعضها وغير ذلك . ويلحق بالسكرتارية القلم التركى بمن فيه من المترجمين .

(٢) قلم التوقيع ويختص بأمور منها تحرير كتب التعيين وغيرها ومختلف البراءات المتعلقة باعتماد القناصل فى مصر أو بمنح شهادة العالمية او التخصص والبراءات الخاصة باقامة الشعائر الدينية فى المساجد الجديدة وكذلك المسائل المتعلقة بالمخطوطات العربية .

(٣) قلم الحسابات والمستخدمين : وهو المختص بكافة الاجراءات المتعلقة بتعيين الموظفين والمستخدمين ونقلهم وتأديبهم .... الخ كما يختص بتحضير ميزانية الديوان والمصالح المرتبطة به ومعية عظمة السلطان الملك وعمل الحساب الختامى وغير ذلك .

(٤) قلم المحفوظات والالتماسات

(٥) المكتبة .

ويتبع الادارة العربية كذلك أمام جلالة الملك والمؤذنون .

الادارة الافرنجية : (وعلى رأسها مدير) : تعنى هذه الادارة بأمور منها عمل مجموعة يومية من مقتطفات الجرائد العربية والافرنجية وكذلك ترجمة الأوامر الملكية وغيرها .

ديوان كبير الامناء : (أو التشريفات الملكية) ويتكون من كبير الأمناء والامناء الاول والثانى والثالث والرابع وأربعة تشريفاتيين ويختص هذا الديوان

بكل مايتعلق بمقابلات جلالة الملك والاسبقية فى التشريفات والحفلات الرسمية ورفع التهانى والرد عليها بواسطة كبير الأمناء. أما ما يوجه منها بتوقيع الملك فيقوم بتحريره وعرضه سكرتير جلالته الخاص.

ديوان كبير الياوران : وهو الهيئة العسكرية الاكثر إتصالا بجلالة الملك والمكلفة بالمحافظة عليه حيثما ذهب. ويتبع هذا الديوان.

(ا) قسم الحرس (يشمل ضباط مشاة وضباط خيالة واطباء ضباط وأطباء ملكيون وضباط موسيقى وكتبة وأمام وغيرهم).

(ب) قسم البوليس (ويشمل بوليس السرايات الملكية قومندانا ومعاون بوليس وضابط الموتوسيكلات وعددا من الملاحظين.)

(ح) بحرية جلالة الملك ونعنى بذلك اليخت «محروسة» والوابورات النيلية الملكية.

هذا وتشمل الحاشية الملكية ثلاث مصالح اخرى لمبانى سرايات الملك ولإدارة هذه السرايات، وفى النهاية مصلحة الركائب الملكية.

ثانيا ـ خاصة جلالة الملك : يستعين الملك بهذه الخاصة فى ادارة امواله ولهذه الخاصة ناظر يتولى تلك الادارة بتوكيل من جلالة الملك ويعاونه فى ذلك وكيل وعدد من الموظفين. ويلاحظ انه قد صدرت إرادة سنية فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٨٢ قضت بحسبان مدة خدمة جميع موظفى الخاصة كأنها خدمة بالحكومة. وبالخاصة عدة مصالح لا محل لدراستها هنا.

ثالثا ـ ديوان الأوقاف الخصوصية الملكية : لا تتولى الخاصة الملكية إدارة جميع الأموال الملكية بل هناك ديوان خاص بالأوقاف يسمى «ديوان الاوقاف الخصوصية الملكية» إنشىء فى ٥ يناير سنة ١٩٠٠ وعلى رأسه مدير ووكيل ومجلس ادارة. وتتكون الاوقاف الخصوصية من اموال موقوفة تقرر النظر عليها

للملك أو لمدير الأوقاف الملكية بنص الواقف أو بغيره من الطرق المقررة :

(٢) — الوزارة :

مجلس الوزراء : تكون الوزارة المصرية — كسائر الوزارات البرلمانية — وحدة يمثلها مجلس الوزراء المنصوص عليه فى المادة ٥٧ من الدستور ويضم هذا المجلس فى مصر كل الوزراء . وذلك على خلاف القاعدة المتبعة فى انجلترا حيث لا يشترك فى هذا المجلس إلا نفر قليل من الوزراء .

رئاسة مجلس الوزراء :

من المعروف أنه لا يصح للملك فى انكلترا أن يرأس مجلس الوزراء . ويرجع الأخذ بهذه القاعدة إلى عهد الملك جورج الأول الألمانى الأصل والذى لم يكن يجيد الالمام باللغة الانجليزية (تولى العرش من سنة ١٧١٤ إلى سنة ١٧٢٧) ومن بعده قويت هذه القاعدة حتى استقرت فى التقاليد الدستورية الانكليزية . أما فى فرنسا فلرئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء .

ملاحظة عامة : يلاحظ أنه حتى فى البلاد التى تبيح للرئيس الأعلى رئاسة مجلس الوزراء فالمقرر أن هذا الرئيس لا يتمتع بصوت معدود فى المداولات بل له مجرد رأى استشارى . هذا فضلا عن عدم إلمامه عادة بأكثر المسائل التى تدور حولها المناقشات فى المجلس [1] . ولذلك كانت هذه الرئاسة مظهرا ضئيل الفائدة فضلا عن مجافاته لروح النظام البرلمانى الصحيح خصوصا حيث تكون للرئيس الأعلى شخصية قوية أو حيث تكون الروح الاستقلالية ضعيفة لدى الوزراء . فهنا أو هناك يكون تولى الرئيس الأعلى رئاسة مجلس الوزراء عبارة عن اشتراك استشارى فى الظاهر والاسم ولكنه اشتراك حقيقى فى

---

(١) فى مصر تبلغ الى جلالة الملك فاروق مقدما جميع الموضوعات التى ستعرض على مجلس الوزراء

السلطة الفعلية وفى إدارة شؤون البلاد وهذا لا يتفق مع عدم مسؤولية هذا الرئيس الأعلى ولا مع القاعدة البرلمانية القائلة إن هذا الرئيس يسود ولا يحكم. فضلا عن كل ذلك فيلاحظ أنه مع الزمن قد تنال رئاسة الرئيس الأعلى لمجلس الوزراء من هيبة الرئاسة أو جلال الملك، كما يخشى أن تزج بهما فى ميدان الجدل السياسى والمنازعات الحزبية مما يجافى ما لهذا المركز الأعلى من ترفع عن الأحزاب وسمو فوق هذه المنازعات، ولاشك أن هذا الاعتبار أظهر فى الملكيات البعيدة عن الحزبية منه فى الجمهوريات التى لا يتمتع الرؤساء فيها بهذا المركز الممتاز الذى يجعل من الملك حكما محايدا عادلا عند تنازع القوى السياسية المختلفة داخل الدولة.

ولكن ما حكم رئاسة الملك لمجلس الوزراء فى مصر؟

أما من الناحية النظرية فلاشك فى أن للملك فى مصر الحق فى رياسة مجلس الوزراء فى اعتقادنا. وذلك لأن السوابق الدستورية التى جرت قبل الاحتلال وبعده والتى جاء الدستور على إثرها كانت تقرر هذا الحق. أما الدستور فلم ينص على هذا الحق صراحة فى مواده. ولكنه قد افترض وجوده والتسليم به. والدليل على ذلك أعمال اللجان التى وضعت الدستور. ففى أثناء مناقشات « لجنة الدستور » نجد رئيس اللجنة يقرر أنه « ليس ما يمنع الملك إذا تراءى له أو لمجلس الوزراء عقد المجلس بحضرته وعلى الأخص فى المسائل الهامة ».

كما نجد « لجنة الثلاثين » فى تقريرها عن مشروع الدستور تقول بصراحة تامة: « .. على أن ذلك (كون الملك يحكم بواسطة وزرائه) لا يمنع الملك من حضور جلسات مجلس الوزراء، فقد يبدى من جليل النصح والارشاد ما يفيد الوزارة فائدة كبرى »[1].

---

(١) مجموعة محاضر لجنة الدستور — المرجع السابق — ص ٢٣٣ ويلاحظ أن اجتماع الوزراء

ويلاحظ من الناحية النظرية كذلك ما ذكرناه من أن رئيس الدولة — ملكا كان أو رئيس جمهورية — إذا رأس مجلس الوزراء في النظام البرلماني فانه يتولى الرئاسة الشرفية أما الرئاسة الفعلية فلرئيس الوزراء الذى يدير المناقشات ويأذن بالكلام ويأخذ الآراء على التفصيل السابق بيانه وللاعتبارات التى ذكرناها

ولقد ذهبنا من قبل متأثرين بذلك كله إلى تقرير ما يلى : « ولعله لمثل هذه الاعتبارات كادت تهجر هذه القاعدة عملا فى مصر، فلم تطبق بالمرة أيام الوصاية على عرش جلالة الملك فاروق ولا منذ توليه الحكم حتى الآن »[١]

على أن هذا الاعتقاد قد عدلنا عنه بعد أن استعمل جلالة الملك فاروق فعلا حقه فى رئاسة مجلس الوزراء بتاريخ ٣٠ اكتوبر سنة ١٩٤١ وذلك فى الجلسة التى تناول فيها مجلس الوزراء بحث مسألة التموين ولقد أبدى جلالة الملك أثناء الجلسة بعض النصح والارشاد لوزرائه وعند انفضاض جلسة المجلس بعد ثلثى ساعة من تشريف المليك قال رئيس الوزراء حسين سرى باشا « باسم مجلس الوزراء أرفع لجلالة الملك شكر المجلس لتشريف حضرة صاحب الجلالة له فى هذا اليوم التاريخى السعيد » فرد جلالة الملك بقوله « لا شكر على واجب . فكلنا يجب أن نتعاون للمصلحة العامة . وسأجتمع بكم مرات أخرى وستجدونى عندكم كثيراً » .

ازاء ذلك لم يعد لدينا شك فى حق ملك مصر نظريا وعمليا فى رئاسة مجلس الوزراء .

برئاسة رئيس الجمهورية فى فرنسا يسمى مجلس الوزراء Conseil des Ministret واجتماعهم برئاسة رئيس الوزراء يسمى مجلس الوزارة Conseil de Cabinet

(١) ذهبنا إلى هذا الرأى فى مذكراتنا المطبوعة سنة ١٩٣٩ — ١٩٤٠ — بغداد — القانون الدستورى ص ٦٤٥ - وفى القانون الادارى ص ٢٤٧

أنواع الوزراء : يشمل مجلس الوزراء المصرى الوزراء سواء أكانوا وزراء لوزارات معينة بالذات Ministres à portefeuille أم وزراء دولة Minist res sans portefeuill . وقد أخذت مصر مرارا بنظام الوزراء بلا وزارة[١] وكان يطلق عليهم دائما اسم « وزراء دولة » مع أن هذا اللقب الأخير عبارة عن لقب فخرى كان يمنح لبعض الأشخاص ممن أدوا خدمات جليلة لبلادهم . وكان هـذا متبعاً فى فرنسا قديما ولا زال متبعا فى بلجيكا . وهو لقب لا يعطى صاحبه أى حق فى الاشتراك فى إدارة شؤون الدولة أو فى مجلس الوزراء . وبالتالى لا يحمل صاحبه أية مسؤولية خاصـة[٢] .

---

(١) عرفنا فى دراستنا للمبادىء العامة كيف أنه يلتجأ غالبا الى هذا النوع من الوزراء بقصد الاستفادة من مركزهم الحزبى أو الشعبى ، أو بقصد ارضاء الطامعين فى كراسى الحكم من الاحزاب أو الافراد الذين تفوق مطامعهم ومطالبهم عدد الوزارات المقرر . وقد لا يتولى رئيس الوزراء وزارة ما فيسمى رئيسا بلا وزارة Président sans portefeuille ولم يحصل هذا قط بمصر بل على العكس نجد اسرافا فى تجمع الوزارات أحيانا فى شخص رئيس الوزراء ، وقد دافع عن فكرة الرئيس بلا وزارة رئيس وزراء فرنسا الاسبق المسيو ليون بلوم فى كتابه عن « الاصلاح الحكومى La Réforme Governc-mentale» لأنه -على حد قوله- لم يعد ليمكن الرئيس تولى وزارة مع الرئاسة إلا إن كان قيصرا أو (نابليونا) جديدا.

(٢) يلاحظ أن الدستور المصرى لم يحدد عدد الوزراء كما فعل الدستور العراقى الذى نص فى المادة ٦٤ على ألا يقل عدد الوزراء (وليس الوزارات) عن ستة ولا يزيد على تسعة (راجع فى تفصيل حكم الوزارة بالدستور العراقى ، مقالتنا المنشورة بمجلة القانون والاقتصاد — السنة ١٢ العدد الأول ص ٦٥ — ١٣٤]

شروط الوزراء : نعتقد أن العرف كاد يستقر فى مصر على أن يكون الوزير عضوا بأحد المجلسين ، ولذلك رأينا الوزراء يعينون أو ينتخبون فور اختيارهم للوزارة أعضاء بأحد المجلسين إن لم يكونوا من قبل أعضاء فى أيهما . بل وقد رأينا أشخاصا يعينون مثلا بمجلس الشيوخ إيذانا باختيارهم للوزارة[١] . وهذه قاعدة منطقية ـ كما عرفنا ـ فى النظام البرلمانى ومطبقة على إطلاقها فى انجلترا . ومعنى استقرار هذا العرف أن تشترط فى الوزير كل الشروط الواجبة فى عضو البرلمان مما سبق أن عرفناه . ولما كانت شروط العضوية بمجلس النواب أخف من شروط العضوية بمجلس الشيوخ أصبح معنى العرف الذى نتحدث عنه أن يشترط فى الوزير توفر الشروط المطلوبة بالنسبة للنائب على الأقل .

على أن الدستور المصرى قد ذكر بعض شروط الوزير بصفة خاصة ، فنص فى المادة ٥٨ على أنه « لا يلى الوزارة إلا مصرى » (أصلياً كان أو متجنسا) وبذلك أصبح منصب الوزارة بعيدا عن الاستثناء الوارد بآخر المادة الثالثة من الدستور التى تقول : « .. وإليهم (أى المصريين) وحدهم يعهد بالوظائف العامة ... ولا يتولى الأجانب هذه الوظائف إلا فى أحوال استثنائية يعينها القانون . »

وكذلك نصت المادة ٥٩ على أنه : « لا يلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة » . وحكمة ذلك جعل الأسرة المالكة بعيدة عن المناقشات والمحاسبات السياسية والتجريح الحزبى والبرلمانى . ونعتقد من جهة أخرى أنه أريد كذلك ألا يحول الاحترام الذى تحيط به الأمة هذه الأسرة من أن تأخذ الرقابة البرلمانية مجراها ؛ وتباشر الأمة على الحكومة سلطانها .

---

(١) راجع وحيد رأفت ووايت ابراهيم ـ المرجع السابق ص ٤٧٨ و ٤٧٩

مسئولية الوزراء : عرفنا أن ذات الملك مصونة لا تمس ، فهو بذلك منزه عن المسئوليات ولما كان لابد من رقابة أعمال الحكومة وأداء حساب عنها ، أصبح لزاما أن تلقى تبعة هذه الاعمال على الوزراء . هؤلاء الوزراء يسألون مدنيا وجنائيا وسياسيا . أما المسئولية المدنية فتكون عن أعمالهم الخاصة أمام المحاكم العادية ، وتخضع أعمالهم المتعلقة بوظائفهم للقواعد العامة التى تحدد مسئولية موظفى الدولة مما يدخل فى صميم دراسة القانون الادارى . أما المسئوليتين الجنائية والسياسية فهما مظهران من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما سندرسه فيما بعد .

النظام الادارى المصرى

من المعروف أن إدارة الدولة قد تكون مركزة فى يد الحكومة فيسمى النظام بالمركزية الادارية La Centralisation Administrative ، وإما أن توزع بين الحكومة وبين هيئاة منتخبة فيسمى النظام باللامركزية الادارية La Décentralisation Administatrive . ولقد أخذت مصر بهذا التوزيع فاوجدت إدارة مركزية وإدارات محلية ، ونجد فى الدستور الأسس العامة لهذه الأساليب الأدارية وذلك على النحو الآتى :—

١ — الادارة المركزية : هذه هى الادارة التى تتولاها الحكومة المركزية وموظفوها تحت إمرة مجلس الوزراء الذى سبق أن تكلمنا عنه ، ولكن هل تنحصر السلطة الادارية كلها فى دواوين الوزارات المستقرة بالعاصمة أم يقاسمها هذه السلطة موظفوها الأقليميون (كالمديرين ومأمورى المراكز وغيرهم) ؟ إن النظام مركزى فى الحالتين من غير شك لأن السلطة لم تخرج من يد الحكومة وموظفيها إلى يد هيئات منتخبة . ولكن هذه المركزية فى الصورة الأولى (أى حالة

انحصارها بديوان الوزارات بالعاصمة) شديدة وقد سميناها « الوزارية الادارية» La Concentration administative وهى التى يطلق عليها الكثيرون خطأ اسم المركزية فيخلطون بذلك بينها وبين المركزية السابق بيان معناها بدقة. أما فى الصورة الثانية (أى فى حالة توزيع السلطة بين ديوان الوزارة بالقاهرة وموظفيها الاقليميين فقد سميناها « باللاوزارية الادارية » La déconcentration administrative . (ويطلق عليها خطأ اسم اللامركزية)

ويمكن القول إجمالا بأن الأسلوب الأدارى المصرى الخاص بالادارة المركزية مسرف فى الوزارية الادارية ، معرض إلى حد التفريط عن الأخذ بنظام اللاوزارية الادارية رغم فوائدها الجليلة . ويجب فى اعتقادنا أن يفكر أولو الأمر فى توسيع اختصاصات مديرى المديريات بصفة خاصة دون إلزامهم بالرجوع إلى الوزارة فى كل كبيرة وصغيرة مع زيادة ضمانات استقلالهم . هذه هى جملة القول فيما يتعلق بأسلوب الادارة المركزية فى مصر

ب ـ نظام الادارة اللامركزية : هذا النظام يقسم السلطة الادارية بين الدولة من ناحية وهيئات منتخبة من ناحية أخرى ، هذه الهيئات المنتخبة إما أن تكون إقليمية كمجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها فتسمى اللامركزية هنا إقليمية D. territoriale . وإما أن تكون هذه الهيئات خاصة بمصلحة أو مصالح معينة غير محددة باقليم معين كالسابقة فتسمى اللامركزية فى هذه الحالة مصلحية D. par service كالجامعة المصرية .

---

(١) راجع رسالتنا عن « اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر » ـ القاهرة ـ سنة ١٩٣٩ « الدراسة التمهيدية » الفصل الثانى فى « اللامركزية والمركزية » ص ٢٧ - ٣٢ - وراجع كذلك مذكراتنا فى القانون الادارى ــ المرجع السابق ــ « صور المركزية » ص ١٨٢ ــ ١٨٧

وإذا رجعنا إلى الدستور المصرى نجده قد وضع أسس اللامركزية الاقليمية فى المادتين ١٣٢ و ١٣٣ اللتين تقولان :

م ١٣٢ - « تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها اشخاصا معنوية وفقا للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون .

« وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة .

« ويعين القانون حدود اختصاصها » .

م ١٣٣ — « ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين ويراعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية : —

أولا - اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

ثانيا - اختصاص هذه المجالس بكل مايهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الأخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

ثالثا - نشر ميزانياتها وحساباتها .

رابعا -- علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

خامسا — تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود إختصاصها أو اضرارها بالمصلحة العامة وابطال مايقع من ذلك . »

***

هذه هى جملة القول فى تنظيم السلطة التنفيذية وننتقل الآن إلى دراسة اختصاصاتها .

ثانيا

اختصاصات السلطة التنفيذية

لن نتناول هنا طبعا هذه الاختصاصات فى جزئياتها الادارية ؛ بل فى كلياتها الدستورية . ولقد نص الدستور أساسا عليها كحقوق للملك ، ولكن هذه الحقوق لا يستعمل منها بشخصه إلا القليل ، أما أغلبيتها الساحقة فانما يباشرها بواسطة وزرائه . وعليه فدراسة اختصاصات السلطة التنفيذية تقتضى أن ندرس تباعا :

(١) — حقوق الملك الشخصية

(٢) — حقوقه التى يباشرها بواسطة وزرائه

أولا — حقوق الملك الشخصية

إن دائرة حقوق الرئيس الأعلى الشخصية تكاد تكون قاصرة فى الدول البرلمانية الراشدة على الأمور الداخلة فى صميم حياته الخاصة . أما الأمور التى تتصل بحياة الدولة العامة فلا يمكنه أن يباشر حقوقه فيها إلا بواسطة وزرائه . ولقد أخذت فرنسا بهذه القاعدة الى درجة كبيرة (لعموم النص) قيل معها ان رئيس الجمهورية الفرنسية لا يستطيع أن يوقع بمفرده إلا ورقة واحدة هى ورقة استقالته . كما لا يخفى أنه لم تترك للملك جورج الثامن فى انجلترا الحرية فى اختيار شريكة حياته وملكة بريطانيا مستقبلا . ولكن ترد على هذه القاعدة استثناءات عديدة ذكرها الدستور المصرى على سبيل الحصر وهى التى ندرسها فيما يلى :

١ — حق تعيين بعض الموظفين وعزلهم .

٢ — حق قيادة الجيش .

٣ — حق العفو .

٤ — حق منح الرتب والنياشين .

٥ — حقوق الملك الشخصية باعتباره رئيس الأسرة المالكة .

١ — تعيين بعض الموظفين وعزلهم سنرى أن تعيين الموظفين بصفة عامة من حقوق الملك التى يباشرها بواسطة وزرائه ، ولكن يستثنى من ذلك :

ا — رئيس الوزراء :

التعيين : تنص المادة ٤٩ من الدستور المصرى على أن « الملك يعين وزراءه ويقيلهم .... » ويبدأ تشكيل الوزارة طبعاً باختيار الملك رئيسها . وهو يختاره بأمر ملكى لا يوقع عليه أحد غيره . وهذا على خلاف ماذهب اليه الفقهاء الفرنسيون فى تفسير نصوص دستور سنة ١٨٧٥ . فقد رأوا أن اطلاق النصوص يوجب توقيع رئيس الوزارة القديمة على أمر تعيين رئيس الوزارة الجديدة ، أى أن حق إختيار رئيس الوزراء فى فرنسا حق يباشره رئيس الجمهورية بواسطة وزرائه . ولذلك قيل فى فرنسا أنه إذا امتنع رئيس الوزارة القديمة عن التوقيع على الأمر الخاص بتعيين سلفه وجب حلا لهذا الاشكال أن يوقع مع الرئيس الأعلى رئيس الوزراء الجديد أما فى مصر فاختيار رئيس الوزراء يكون بأمر ملكى Rescrit Royal لا يوقع عليه غير الملك ولعله من الواضح أن الرئيس الأعلى البرلمانى (الملك أو وصية أو رئيس الجمهورية) ليس مطلق الحرية فى استعمال حقه الشخصى هذا فى اختيار رئيس الوزراء . إذ نجده مقيداً فى الواقع بضرورة اختيار رئيس مؤيد من الحزب أو الأحزاب التى لها الأغلبية فى مجلس النواب ، وذلك لأن الوزارة لا تستطيع الاستقرار فى الحكم إلا إذا حازت وظلت متمتعة بثقة الأغلبية البرلمانية كما عرفنا .

على أنه من الظاهر كذلك — رغم هذه الحقيقة — أن الرئيس الأعلى يستطيع دستوريا اختيار رئيس وزرائه ممن لا تؤيدهم هذه الأغلبية البرلمانية، وإنما يجد الرئيس الجديد نفسه مضطرا فى هذه الحالة إلى حل مجلس النواب الذى لم يؤيده، ويجرى انتخابات جديدة يكون مصير وزارته مرهونا بنتيجتها. فان أيدت الأغلبية الجديدة الوزارة كان بها والا أصبح لزاما على هذه الوزارة أن تستقيل، وهنا يضطر الرئيس الأعلى الى اسناد رئاسة الوزارة الى شخص تؤيده أغلبية مجلس النواب. ونظراً لما قد يكون فى هذا الاضطرار من غضاضة تعتبر هذه الطريقة — طريقة الحل — شائكة لا يصح التجاء الرئيس الأعلى اليها إلا بعد روية وطول تبصر.

وإنما يلاحظ إلى جانب ذلك أن الرئيس الأعلى يقوم فى بعض الظروف بدور أخطر من الدور الذى يبدو لأول وهلة، وذلك إذا لم يكن هنالك حزب واحد غالب أو كتلة واحدة غالبة فى مجلس النواب. أما ان وجد هذا الحزب أو هذه الكتلة المتراصة أو الجبهة المتفقة فيصبح الرئيس الأعلى مضطر إلى الأخذ برأيها فى اختيار رئيس الوزراء مادام لا يريد سلوك الطريق الوعر الشائك السابق بيانه، أما إذا كانت الأغلبية غير متحققة لحزب واحد أو كتلة واحدة على هذا النحو، فهنا يجب تأليف وزارة مؤيدة من أكثر من حزب، كما هو الحال فى الوزارات الائتلافية Ministéres de coalition، ففى ضم هذا العقد من الأحزاب المختلفة نجد الرئيس الأعلى يقوم عادة بدور هام جدا. وهو يقوم بمثل هذا الدور تقريبا إذا كانت الأغلبية البرلمانية لحزب ليس له رئيس معترف به بالذات، فهنا تكون للرئيس الأعلى حرية اختيار كبيرة بين متزعمى هذا الحزب. وقد حدث ذلك فعلا فى انكلترا سنة ١٨٥٩ عندما دعت الملكة فكتوريا لرئاسة الوزارة « دزرائيلى » فى حين لم يكن لحزب المحافظين (حزب الأغلبية) رئيس معين.

الاقالة : هذا هو حكم تعيين رئيس الوزراء فما هو الحكم فيما يتعلق باقالته؟

لقد حسم الدستور المصرى النزاع بصريح نص المادة ٤٩ التى تقول « الملك يعين وزراءه ويقيلهم ... » فلا شك إذاً فى حق الملك فى مصر فى إقالة رئيس الوزراء.

ولقد حدث ذلك فعلا مرتين منذ صدور الدستور سنة ١٩٢٣ ، فأقال الملك فؤاد وزارة النحاس باشا الأولى فى ١٩٢٨/٦/٢٥ ثم أقال الملك فاروق وزارة النحاس باشا الرابعة فى ١٩٣٧/١٢/٣٠ . وفى هاتين الحالتين كلتيهما كانت الاقالة بأمر ملكى موقع عليه من الملك وحده .

على أن الأستاذين وحيد رأفت ووايت بك ابرهيم قد ذهبا فى هذا الصدد إلى أنه يجب وفقا للمادة ٦٠ من الدستور أن يوقع على مرسوم الاقالة رئيس الوزارة الجديدة حتى يتحمل مسؤولية هذه الاقالة [١].

على أننا لا نؤيد هذا الرأى ونعتقد أن أمر الاقالة — كأمر التعيين — لا يوقع عليه إلا الملك وحده ونستند فى ذلك إلى الحجج الآتية :

(١) رئيس الوزارة الجديدة لا يمكن أن يكتسب صفة الرئاسة هذه ويحق له التوقيع إلى جانب الملك الا بعد صدور الأمر الملكى بتعيينه رئيسا للوزارة ولا يمكن صدور هذا الأمر إلا بعد اقالة الوزارة القديمة . وعليه فعند صدور أمر الاقالة لا يمكن أن يوقع على هذا الأمر شخص سيعين رئيسا للوزارة ولو بعد دقائق معدودة لأنه فى اللحظة التى تحصل فيها الاقالة ليس بعد رئيسا للوزارة وبالتالى لا يحق له التوقيع على أمر الاقالة .

(٢) لا يمكن القول بصدور أمر تعيين رئيس الوزارة الجديد قبل إقالة الرئيس القديم والا لوجد فى فترة - طالت أم قصرت — رئيسان للوزارة فى

---

(١) وحيد رأفت ووايت ابراهيم - المرجع السابق ص٥٦٦

وقت واحد . وهذا ما لا يمكن القول به مطلقا .

(٣) من الناحية العملية لن يؤدى هذا القيد إلى عرقلة سبيل الاقالات — ان كان المقصود ذلك — إذ أن الرئيس الأعلى إذا ما أراد الاقالة سيجد بكل سهولة من يستعد للتوقيع على أمر الاقالة وتولى رئاسة الوزارة الجديدة وإذا جاز جدلا أن يمتنع كل المرشحين للرئاسة عن قبول التوقيع على إقالة الوزارة القائمة ، فانه فى مثل هذه الحالة سيمتنع الرئيس الأعلى عن إقالة الوزارة أساسا ولو لم يشترط أن يوقع معه غيره على أمر الاقالة ، لأن وزارة هـذا مركزها لا يقدم رئيس الدولة على إقالتها بالطبع لأن كل المرشحين — وهم المشبعون على هذا النحو بالعطف على بقاء الوزارة القائمة والراغبون عن إقالتها — سيرغبون كذلك عن تولى الحكم على أنقاضها بعد إقالتها . ومادام هذا باجماع المرشحين للوزارة كما هو المفروض فانه سيمنع الرئيس الأعلى حتما من الاقدام على إقالة مثل هذه الوزارة حتى ولو كانت الاقالة حقا شخصيا لهذا الرئيس لا يشترط توقيع أحد غيره عليه .

(٤) أن الغرض من اشتراط توقيع رئيس الوزارة الجديد على أمر إقالة الوزارة القديمة هو كما يقول الاستاذان الرغبة فى أن يتحمل هذا الرئيس مسؤولية هذه الاقالة . أو بعبارة أخرى لكى يستطيع البرلمان أن يحاسب رئيس الوزارة الجديدة ويسأله « هل كانت الوزارة القديمة مخطئة فى رأيها بصدد الموضوع الذى أدى الى الاقالة أم لا » .

ولو أنعمنا النظر لوجدنا رئيس الوزارة الجديدة الذى يراد توقيعه على أمر اقالة الوزارة السابقة والذى يخالفها طبعا رأيها حول النقطة التى كانت سببا فى الاقالة — نجد هذا الرئيس الجديد — دون اشتراط توقيعه على أمر اقالة الوزارة القديمة — ملزما بأن يتقدم الى البرلمان الزاما ويبين له وجهة نظره التى تخالف وجهة نظر الوزارة السابقة . وهنا لا بد وأن يبدى البرلمان

رأيه فى « هل أصابت الوزارة الجديدة فى رأيها بصدد الموضوع الذى أدى الى الاقالة أم لا ؟ » .

ولو قارنا هذا السؤال بالسؤال الأول لوجدنا أن الرد على أيهما هو فى نفس الوقت رد على الآخر . فان كان الجواب على السؤال الأخير بالنفى (ومظهره اعلان عدم الثقة بالوزارة الجديدة) كان هذا فى نفس الوقت ايجابا بالنسبة للسؤال الأول . والعكس بالعكس (أى اذا أعلن المجلس ثقته بالوزارة الجديدة) .

وعليه فسواء وقع رئيس الوزارة الجديدة على أمر اقالة الوزارة القديمة أم لم يوقع عليه فهو بحكم توليه الأمر بعدها ملزم فعلا بأن يؤدى حسابا عن موضوع هذه الاقالة وبصفة حتمية أمام البرلمان الذى لاتستطيع وزارة البقاء فى الحكم بدون تأييده . وبذلك سواء وقع الرئيس الجديد على أمر الاقالة أو لم يوقع عليه فهو لا بد مؤد عن ذلك حسابا أمام البرلمان .

(٥) وفى النهاية فان المنطق يقضى بأن مايسرى على تعيين رئيس الوزراء يجب ان يسرى على اقالته ، ويسلم الراى الذى نخالفه بأن التعيين يكون بأمر ملكى موقع عليه من الملك وحده ، وعليه فيجب منطقيا ان يكون العزل كذلك .

وإذا جاز القول باشتراط توقيع رئيس الوزارة الجديد على أمر إقالة الوزارة القديمة فمن السهل ـ ومن باب أولى ـ كان يجب القول بأن يوقع كل رئيس وزارة على أمر تعيينه هو بنفسه . فى هذه الحالة لانقع فى المحظورين الأول والثانى السابق ذكرهما . أو لجاز على الأقل اشتراط توقيع كل رئيس وزارة على أمر تعيين رئيس الوزارة الذى يليه (حتى لا ينفرد الملك بالتوقيع) فهذا لا يوقعنا فى اى محظور من الناحية الدستورية . وان صح ان يثير بعض الصعوبات العملية . وقد اخذ فعلا بهذا الحل الفقه الفرنسى فى ظل دستور سنة

١٨٧٥ . فاذا قيل رغم كل ذلك ان امر تعيين رئيس الوزراء انما يوقعه الملك وحده فيجب فى اعتقادنا تقرير ذلك الحكم من باب اولى ومن غير شك فيما يتعلق بأمر اقالة رئيس الوزراء

ب — كبار رجال الدين : تنص المادة ١٥٣ من الدستور المصرى على أن « ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقا للمبادىء المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين . . وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد ، وإذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقا للقواعد والعادات المعمول بها الآن . . . »[1]

ولقد صدر القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٧ بعد ذلك منظما سلطة الملك فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين وبالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد . فجعل استعمال الملك لسلطاته فى هذا الشأن انما يكون بواسطة رئيس مجلس الوزراء ، وبذلك انتظم هذه الاختصاصات حكم المادة ٤٨ من الدستور.

جاء بعد ذلك دستور سنة ١٩٣٠ فقرر فى الفقرة الثانية من المادة ١٤٢ أن « . . يكون تعيين شيخ الجامع الأزهر وغيره من الرؤساء الدينيين مسلمين وغير مسلمين منوطا بالملك وحده[2] » .

---

(١) كانت للملك سلطة واسعة فى تعيين رجال الدين وفقا للتقاليد والعادات المرعية بمصر قبل الدستور .

(٢) نص البيان التفسيرى المرفق بدستور سنة ١٩٣٠ بهذا الشأن على مايلى :

« وترى الوزارة أن ينص فى الدستور على حقوق الملك فى تعيين الرؤساء الدينيين المسلمين [شيخ الجامع الازهر وشيوخ المذاهب الاربعة بالازهر وشيخ مشايخ الطرق الصوفية ونقيب الاشراف وشيخ السادة الوفائية ومن على شاكلتهم من شيوخ المعاهد]

وبهذا المعنى صدر المرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٠ الخاص بتنظيم الجامع الأزهر والمعاهد الدينية العلمية الاسلامية والمعدل بالمرسوم بقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٣٦ ، فى هذه الحدود ووفقا للتفصيلات الواردة فى قوانين هـذه الهيئات الدينيـة يتولى الملك حقا شخصيا لا يشاركه إياه الوزراء ولا تنطبق عليه المادة ٤٨ من الدستور[١] .

هـ - رجال الحاشية الملكية : ان بيان السلطة التى تتولى تعيين موظفى الحاشية الملـكية يقتضى الرجوع إلى ما قبل الدستور ثم إلى الدستور ثم إلى ما صدر بعده من التشريعات :

أولا - قبل الدستور : تالفت فى سـنة ١٨٨١ لجنة لتنظيم شؤون الموظفين بناء على تقرير رفعه شريف باشا إلى الخديوى توفيق باشا فى ٢٠ اكتوبر سنة ١٨٨١ . وقد انتهى عمل هذه اللجنة الى صدور الأمر العالى الرقيم ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ . فوضع هذا الأمر القواعد الخاصة بالموظفين واستثنى فى مادته العاشرة الموظفين الذين يعينون بامر عال (توالت بعد ذلك أوامر عالية تفصيلية لا يعنينا بحثها هنا) . وعليه فموظفو الحاشية كانوا وظلوا يعينون بواسطة الرئيس الأعلى دون تدخل الوزارة قبل الدستور .

= « على أنه - ومن الجائز أن يكون رئيس مجلس الوزراء غير مسلم - لا يتصور أن يكون ذلك الرئيس هو الذى يختص باختيار شيخ الجامع الازهر أو الرؤساء الدينيين المسلمين خصوصا والاسلام دين الدولة الرسمى لذلك وجب الرجوع إلى ما كان متبعا أصلا قبل ذلك القانون من أن يكون تعيين هؤلاء منوطا بالملك وحده

« ومما تجب الاشارة اليه أن ماعدا هؤلاء الرؤساء - وعلى الاخص ميزانية المعاهد وادارتها باق كما هو تحت رقابة الحكومة والبرلمان » [البيان المذكور ص ٣١ - ٣٢]

(١) وحيد رأفت - القانون الادارى - المرجع السابق ص ٥٦٦ - ٥٦٨ .

ثانيا — الدستور: وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور المصرى وإذا به :

(١) المادة ٤٤ تقرر أن « الملك ... يولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين » .

(٢) المادة ٤٨ تقول : « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ».

(٣) المادة ٥٧ ونصها « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة »

(٤) المادة ٦٠ « توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » وذلك فى حين نصت المادة ٢٣ على أن « الملك ... ذاته مصونة لا تمس » . هذا إلى جانب النصوص الأخرى المختلفة المقررة لمسؤولية الوزراء — دون الملك — جنائيا وسياسيا مما أتى أو سيأتى تفصيله فى حينه .

وفى النهاية نصت المادة ١٦٧ على ما يلى « كل ماقررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقا للاصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها فى حدود سلطتها ، على ان لا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأن عدم سريان القوانين على الماضى » .

ماهو إذن حكم هذه النصوص المختلفة ؟

لاشك أن الأمر يحتمل تفسيرين مختلفين . ولكننا نرجح أنه مادام الدستور لم يتحدث بالذات عن طريقة تعيين موظفى الحاشية الملكية (ملكيين وعسكريين) — يجب وفقا للنص العام أن يكون تعيينهم « على الوجه المبين بالقوانين »(م ٤٤) — فيظل الامر العالى الصادر سنة ١٨٨٣ سارى المفعول لأنه غير مخالف لمبادىء الحرية والمساواة التى بالدستور . ويظل كذلك إلى

أن تعدله او تلغيه السلطة التشريعية في حدود سلطتها — وبذلك يظل تعيين موظفى الحاشية حتى بعد صدور الدستور حقا للملك وحده وهذا هو الذى كان العمل جارياً عليه فعلا . ولكن طبيعة النظام البرلمانى الذى اخذ به الدستور تقضى بأن يكون لرئيس الوزراء رأى فى تعيين كبار موظفى هذه الحاشية على الأقل باعتباره المستشار الأول لمليكه ولاتصال هؤلاء الموظفين الوثيق بالحكومة . وهنا — كما فى كثير من المسائل الدقيقة التى يثيرها تطبيق النظام البرلمانى — يجب أن يكون حكم الود والمجاملة بين عناصر الدولة المختلفة فوق حكم النصوص الحرفية والقواعد المسطرة . وان كنا قد لاحظنا فى دراستنا للمبادىء الدستورية العامة مقدار ما بين هذه العناصر من مجاملات متبادلة فى الولايات المتحدة الامريكية رغم الفصل التام هنالك بين السلطات ، فما أولى النظام البرلمانى بهذه المجاملة وما احراه بمثل هذا التفاهم والاتفاق.(١)

ويجب أن نلفت النظر هنا إلى أن الأمر قد عرض فى سنة ١٩٢٤ على رئيس لجنة قضايا الحكومة (بيولا كازيلى) ، عندما اعترض سعد باشا على تعيين حسن نشأت باشا وكيلا للديوان بأمر ملكى موقع عليه من الملك فؤاد وحده دون توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص . وقد افتى رئيس اللجنة المذكورة بضرورة اشتراك الوزارة فى التوقيع وإنما نظراً لطبيعه هذه الوظائف واتصالها الوثيق بعمل الملك رأى أن تكون للتاج حرية اختيار الموظفين الذين يشغلونها وألا تكون محل نظر مجلس الوزراء بل يكتفى بامضاء رئيس الوزراء ووزير المالية . وتم ذلك فعلا بالنسبة لتعيين نشأت باشا

---

(١) يقابل مجاملة الملك لوزرائه فى هذا المقام مجاملة الوزراء لمليكهم عندما يصغون لنصحه ويستمعون لارشاده فيما يتعلق بأمور الدولة ومسائل الموظفين وغيرها من الشئون الداخلة فى اختصاص الوزارة والتى ليس للملك فيها إلا السلطة الاسمية دون السلطة الفعلية والتى لايتحمل عنها أية مسؤولية بل تتحملها الوزارة وحدها .

فوقع على الامر سعد باشا ووزير المالية . على أن لجنة قضايا الحكومة قد اجتمعت من بعد ذلك فى سنة ١٩٢٥ وأفتت برأى عكس الذى قال به بيولا كازيلى [١]

ثالثا — التشريعات اللاحقة على الدستور : على أساس هذه الفتوى الثانية أصدرت وزارة زيور باشا فى ٨ فبراير سنة ١٩٢٥ (أى أثناء تعطيل الحياة النيابية) مرسوما لم يستند فيه إلى مادة من مواد الدستور وإنما استند إلى الأمر العالى الصادر سنة ١٨٨٣ والذى ظل سارى المفعول كما عرفنا حتى بعد الدستور وفقا لنص المادة ١٦٧ وعليه فمرسوم سنة ١٩٢٥ إنما يستمد سنده التشريعى وفقا للمادة ١٦٧ من أمر سنة ١٨٨٣ الذى لا شك فى مشروعيته بداءة واستمرارا . كما أنه لم يخرج عن حدود الأمر المذكور [٢]

---

(١) السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٥٣٠ — ٥٣١ ووحيد رأفت ـ القانون الادارى المرجع السابق — ص ٥٦٨ — ٥٧٣

(٢) حلل الدكتور السيد صبرى هذا المرسوم والأمر العالى المذكور بقوله : « ......والأمر العالى المذكور ..... من حيث الموضوع يصح اعتباره بحسب النظام الدستورى الحالى قانونا خاصا بقواعد توظف ... كما يصح اعتباره مرسوما خاصا بتنظيم المصالح العامة وهو بحسب الوضع الاول قانون من اختصاص السلطة التشريعية وباعتبار الوضع الثانى مرسوم من اختصاص السلطة التنفيذية

فاذا أخذنا بالفرض الأول فان مرسوم ٨ فبراير لا يكون صحيحا إلا إذا كان فى حدود المادة ٣٧ أى كان خاصا بتنفيذ الأمر العالى المذكور أو إتمامه . لاشك فى ذلك لأنه لم يتعد تنظيم الامر العالى سالف الذكر على النحو الذى اقتضاه تطور المصالح المصرية . والمرسوم على هذا الوضع لم يتعد حدود الامر العالى سالف الذكر ، ثم استثنى المرسوم وظائف القصر وهو بهذا الاستثناء لم يتجاوز حدود الامر العالى ، لان الامر العالى كان خاصا بموظفى الحكومة لا موظفى القصر الذين كان العمل جاريا على تعيينهم دون تدخل الوزارة ...

«واذا أخذنا بالفرض الثانى فان الامر العالى سالف الذكر يقابل فى النظام الحالى المراسيم الخاصة بتنظيم المصالح العامة الواردة بالمادة ٤٤ بالدستور والتى هى بحسب هذه المادة من اختصاص السلطة التنفيذية وصدورها يكون بدوره على هذا الاعتبار مرسوما خاصا بتنظيم المصالح يقع تحت حكم المادة ٤٤ من

ولقد نص هذا المرسوم فى مادته الثالثة على أنه « لا تسرى أحكام المادة السابقة على موظفى حاشيتنا الملكية والعسكرية ، فيستمر تعيينهم بأمر ملكى أو بارادة منا . » كما نص فى المذكرة الايضاحية لهذا المرسوم على « أن القاعدة التى تتبع فى المستقبل فى تعيين كبار الموظفين يجب أن يدخل عليها استثناء فيما يتعلق بموظفى الحاشية الملكية والعسكرية لحضرة صاحب الجلالة الملك . فان العمل قد جرى حتى الآن فى شأن أولئك الموظفين على تعيينهم بأمر ملكى خال من توقيع أى وزير من الوزراء . وقد روعى فى وضع مشروع المرسوم المرفق بهذه المذكرة أن الاستمرار فى العمل بهذه الطريقة هو النظام الدستورى الملائم . نظرا لما لوظائفهم من الصفة الخاصة التى تجعلهم على إتصال مباشر بالذات العلية الملكية .[1] » هذا فيما يتعلق بمرسوم ٨ فبراير سنة ١٩٢٥

وفى سنة ١٩٣٦ صدر المرسوم بقانون رقم ٤٤ الخاص بتوظيف الأجانب . فهل عدل هذا المرسوم بقانون أحكام مرسوم سنة ١٩٢٥ والامر العالى لسنة ١٨٨٣ أم لا ؟ لاشك فى أن للسلطة التشريعية بصريح نص المادة ١٦٧ من الدستور أن تعدل أو تلغى أمر سنة ١٨٨٣ وما استند اليه من تشريعات

= الدستور وفى حدود اختصاص السلطة التنفيذية ويكون على هذا الوضع منظما ومتمما للامر العالى وفى الحدود الدستورية للمادة المذكورة

وسواء أخذنا بالفرض الاول أم بالفرض الثانى فمرسوم ٨ فبراير هو حتما فى الحدود الدستورية الواردة فى المادتين ٣٧ و ٤٤ من الدستور وعدم قيام الحياة النيابية لايمكن أن يضعف من قانونيته طالما أن الوزارة التى أصدرته تملك حق اصداره بمقتضى احدى المادتين سالفتى الذكر .

(١) أثير هذا الموضوع فى سنة ١٩٣٦ بمناسبة تعيين مهندس كهربائى ايطالى فى بحرية جلالة الملك دون عرض الامر مقدما على لجنة الموظفين الاجانب ومجلس الوزراء وفقا للقواعد المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٦ (فى عهد الوصاية ووزارة النحاس باشا — ويلاحظ أن وكيل الديوان الملكى بالنيابة قبل حينذاك عرض الامر على لجنة الموظفين الاجانب ومجلس الوزراء فوافقا على التعيين ولكن القصر لم يسلم باعتبار هذه السابقة عرفا يستند عليه)

كمرسوم سنة ١٩٢٥ . وعليه فينحصر البحث فيما إذا كان المرسوم بقانون المذكور قد عدل فعلا أمر سنة ١٨٨٣ ومرسوم سنة ١٩٢٥ أم لا . الواقع أن هذا المرسوم بقانون (الذى صدر فى عهد وزارة على ماهر باشا التى تولت اختصاصات الملك بعد وفاة الملك فؤاد وقبل تعيين مجلس الوصاية) لم يكن ليقصد به إلا تعيين الأجانب فى وظائف الحكومة دون وظائف الحاشية . وهذا ظاهر من الظروف التى صدر فيها هذا المرسوم بقانون من كونه صدر فى فترة لا يمكن دستوريا المساس فيها بحقوق مسند الملكية (م ١٥٨ دستور) ، كما أن ذلك ظاهر من كون القانون المذكور قد نص على تمثيل كل وزارة بلجنة توظيف الأجانب عندما يكون تعيين الأجنبى خاصا بها ولم ينص على مثل هذا التمثيل فيما يتعلق بالقصر . ولقد عرض الأمر فعلا على لجنة قضايا الحكومة فافتت بهذا الرأى. وعليه فمرسوم سنة ١٩٢٥ (المستند إلى أمر سنة ١٨٨٣) مازال قائما وإن كان يمكن للسلطة التشريعية بالطرق الدستورية المقررة تعديله أو الغاؤه إذا شاءت بحيث يصبح تعيين كبار موظفى القصر — على الأقل — متفقا مع القاعدة الدستورية السائدة فى البلاد البرلمانية فيما يتعلق بتعيين الموظفين بصفة عامة. على أن يلاحظ فى تطبيق هذه القاعدة ان يكون على النحو الذى يتفق وطبيعة هذه الوظائف وصلتها الخاصة بالرئيس الأعلى كما ذكرنا .

ولقد أثير هذا الموضوع كذلك فى سنة ١٩٣٨ عندما صدر فى ٢٠ أكتوبر أمر ملكى بتعيين على ماهر باشا رئيسا للديوان الملكى دون توقيع رئيس الوزراء (١)

---

(١) وضعت الوزارة النحاسية الرابعة حينذاك مذكرة مسهبة رفعتها الى جلالة الملك ونشرتها على الأمة دافعت فيها عن اختصاص مجلس الوزراء فى هذا الصدد باعتباره المهيمن على مصالح الدولة والمسؤول دون الملك عن أعمال الحكومة أمام البرلمان مستندة الى مواد الدستور السابق بيانها ومهاجمة مرسوم سنة ١٩٢٥ الصادر فى وقت كان الدستور فيه محل مهاجمة شديدة والحياة النيابية معطلة ، ومستندة أيضا إلى [illegible]

(٢) قيادة الجيش : هذه القيادة بطبيعتها عمل شخصى . وهى حق معترف به للرئيس الأعلى فى كل الدساتير الملكية بوجه عام (ولو أن ملك انكلترا قد فقد هذا الحق بعدم استعماله إياه) ولذلك نجد الملوك يربون منذ القدم تربية عسكرية . كما أعطى هذا الحق فى فرنسا لرئيس الجمهورية سنة ١٨٧٥ بناء على إلحاح المارشال مكماهون رئيس الجمهورية إذ ذاك . وهو مقرر كذلك فى الولايات المتحدة . ولقد نص الدستور المصرى على ذلك صراحة فى المادة ٤٦ التى تقول : « الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية .. » .

على أن استعمال رئيس الدولة لهذا الحق لا يصح أن يتعدى سلطة إعطاء الأوامر العامة للقواد الذين يتولون القيادة الفعلية فلا يصح فى النظام البرلمانى الذى يتطلب وجود الرئيس الأعلى بعاصمة ملكه لا فى الميدان خصوصا فى أوقات الازمات العصيبة — أن يتولى الملك نفسه القيادة الفعلية للجيش لما يثيره ذلك (خصوصا عند عدم توفر الكفاءة الفنية الحربية لدى الرئيس) من مصاعب بل ولما قد يؤدى اليه من مخاطر هائلة ربما تعصف بحياة الدولة كلها . ولذلك نجد العلامة اسمان يبدى أسفه للاعتراف لرئيس الجمهورية الفرنسية بهذا الحق الذى وإن تعذر الأخذ به فعليا فى الانظمة البرلمانية إلا أنه لا يحول دون تولى الرئيس الأعلى للقيادة الفعلية من الناحية الدستورية المجردة [١] .

ولقد جاءت الحروب الحديثة فجعلت رؤساء الدول لا يتنحون فقط عن قيادة الجيش الفعلية بل وعن الاجراءات الشكلية واصدار الأوامر للقوات

= ماجرى عليه العمل فى تعيين نشأت باشا سنة ١٩٢٤ وفى تعيين المهندس الكهرباني الايطالى ببحرية جلالة الملك سنة ١٩٣٦ [راجع وحيد رأفت ـ المرجع السابق ـ ص ٥٦٨]

(١) القانون الادارى للعراق ـ عبد الحميد متولى ـ بغداد سنة ١٩٣٧ ـ ص ٦٧ وما بعدها وانظر المراجع التى أشار اليها ـ وراجع السيد صبرى ـ المرجع السابق ص ٥٤٤ - ٥٤٥ — ووايت ابراهيم ووحيد رأفت ـ المرجع السابق ص ٥٦٠

لمحاربة فتركت هذه الاجراءات وتلك الأوامر إلى مراكز القيادة العليا تتولاه مباشرة (The Head Quarters) .

ويلاحظ فى النهاية أن استعمال الرئيس الأعلى لحقه الشخصى فى قيادة الجيوش إنما تسأل عنه الوزارة . لانها هى المسؤولة عن استعمال الملك لكل حقوقه شخصية كانت أم يباشرها بواسطة وزرائه مادامت تمس الشؤون العامة. وذلك لأن الرئيس الأعلى كما سبق إن بينا منزه عن المسؤوليات . وعليه فالوزارة التى لاترضيها كيفية استعمال الرئيس الأعلى لحقوقه الشخصية — ومنها قيادة الجيش — ماعليها إلا أن تستقيل حتى تتنصل من المسؤولية الملقاة على عاتقها فى هذا الشأن . فاذا تعذر الاتيان بوزارة مؤيدة من البرلمان — ولو بعد استعمال حق الحل — وجب على الرئيس الاعلى الرضوخ لما توصى به وزارته لانه فى الواقع يسود ولا يحكم . وهذا ما أكده فقهاء القانون العام ومن بينهم العلامة اسمان الذى يقول « إن الوزارة مسؤولة إذا قبلت أن يتولى رئيس الجمهورية قيادة الجيش ولو أن الدستور يقرر له شخصيا ذلك الحق » (١) .

ويؤدى الجيش يمين الطاعة لقائده الأعلى (الملك) ولقوانين البلاد . ومعروف ما أثارته صيغة هذه اليمين من نزاع فى سنة ١٩٣٧ حيث أرادت الوزارة أن تتضمن اليمين النص على طاعة الدستور كذلك ، ولم يقرها القصر على هذا الرأى . والواقع أن النص على طاعة الدستور بالذات يخشى أن يزج برجال الجيش فى الميدان السياسى ويدفعهم إلى مناقشة النظم والقوانين والأوامر . وليس هناك ماهو أخطر من ذلك على الدولة . وحسبنا عظة

---

(١) المرجع السابق ص ٧٠ — وانظر اسمان — الجزء الثانى — ص ٢٣٤ (الهامش) وكذلك D. Chalmars & C. Asquith عن القانون الدستوري وأيضا Goodnow عن القانون الاداري المقارن — الجزء الاول — ص ٩٩

ماوقع فى بعض البلاد الشقيقة من أهوال وحادثات متكررة بسبب تدخل الجيش فى السياسة .

ويتصل بحق قيادة الجيش هـــذا حق الملك فى تعيين وعزل الضـباط المنصوص عليه فى المادة المذكورة والذى يباشره الملك بواسطة وزرائه .

(٣) — حق العفو :

قد يكون العفو بسيطا (Grâce) فلا يمحو الجريمة نفسها . بل ولا يؤثر أساسا على العقوبات التبعية وانما يمتد إلى العقوبات الأصلية فيمحوها كلية أو يخففها . ولـكن قد يمحو أيضا العقوبات التبعيـة ولـكنه لا يمـكن أن يمحو الجريمة مطلقا . وذلك لأن محو الجريمة كلية انما يكون بالعفو الشامل Amnistie وهو النوع الثانى من العفو ويمتاز بانه يمكن صدوره فى أية مرحلة كانت عليها الدعوى فيمنع السير فيها أو تنفيذ مايمكن أن يكون قد صدر فيها من أحكام . وذلك بخلاف العفو البسيط عن العقوبة فلا يـكون إلا بعد استنفاد كل وسائل الطعن على التفصيل المقرر فى قانون العقوبات.

ويراد بهذا الحق بنوعيـه إمكان تلافى ماقد يرتكبه القضاء من أخطاء قاسية لا عصمة للمرء منها . أو التخفيف من حـــدة نصوص صارمة أريد بها الردع والتخويف كالعقوبات المقررة فى قانون المخدرات ، كما يبرر العفو فى النهاية كونه إجراء انسانيا يحقق أمل الطامعين من المحـكوم عليهم فى أن تشملهم فيقصر مدة عقوبتهم . وهو بالتالى يساعدهم على الانتظام فى سلك الحياة المستقيمة والعودة من قريب الى أحضان المجتمع السليم [١]

ولـكن على أى نحو يصدر العفو فى مصر ؟

(١) السيد صبرى - المرجع السابق - ص ٥٥٢ — ٥٥٣

فيما يتعلق بالعفو (البسيط) نصت المادة ٤٣ من الدستور على أن « الملك . . ، له حق العفو وتخفيف العقوبة Il a le droit de grâce et de commutation de peine .

أما العفو الشامل فقد نصت عليه المادة ١٥٢ من الدستور بقولها : « العفو الشامل لا يكون إلا بقانون . »

ولقد تحدث قانون العقوبات الأخير رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ عن العفو بنوعيه فى المواد ٧٤ و٧٥ و٧٦ ، فقالت المادة الأولى : « العفو عن العقوبة المحكوم بها يقتضى إسقاطها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها مقررة قانونا ولا تسقط العقوبات التبعية ولا الآثار الجنائية المترتبة على الحكم بالادانة مالم ينص أمر العفو على خلاف ذلك . »

أما المادة ٧٥ فتقول : « إذا صدر العفو بابدال العقوبة بأخف منها تبدل عقوبة الاعدام بعقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة ، وإذا عفى عن محكوم عليه بالاشغال الشاقة المؤبدة أو بدلت عقوبته وجب وضعه حتما تحت مراقبة البوليس مدة خمس سنين .

« والعفو عن العقوبة او إبدالها إن كانت من العقوبات المقررة للجنايات لا يشمل الحرمان من الحقوق والمزايا المنصوص عنها فى الفقرات الأولى والثانية والخامسة والسادسة من المادة الخامسة والعشرين من هذا القانون .

« وهذا كله إذا لم ينص فى العفو على خلاف ذلك »

وفى النهاية تنص المادة ٧٦ على أن « العفو الشامل يمنع أو يوقف السير فى إجراءات الدعوى أو يمحو حكم الادانة . « ولا يمس حقوق الغير إلا إذا نص القانون الصادر بالعفو على خلاف ذلك » .

ولكن إذا كان العفو الشامل يصدر بقانون على هذا النحو والعفو البسيط من اختصاص الملك ، فهل يستعمل الملك هذا الحق بواسطة وزرائه (وفقا للمادة

٤٨ من الدستور) أى هل يجب لذلك « أن يوقع — إلى جانب توقيع الملك — رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون (وفقا لنص المـادة ٦٠ من الدستور) ؟

ذهب رأى إلى أن الملك يستعمل هذا الحق بواسطة وزرائه (م٤٨ وم٦٠) ومعنى ذلك أن هذا الحق يكون للملك اسما وللوزارة فعلا تمشياً مع طبيعة النظام البرلمانى ومبادئه العامة . وعليه يكون من الواجب صدور العفو بمرسوم يوقع عليه وزير العدل حتى يتحمل مسؤوليته أمام البرلمـان وفقا القواعد المسؤولية الوزارية [(١)] .

وذهب رأى آخر إلى اعتبار هذا الحق امتيازا سياسيا للملك غير مقيد بارادة الوزراء . ولكن اشترط هذا الرأى أن يكون أمر العفو موقعا عليه من الوزير المختص طبقا للقاعدة العامة الواردة فى المادة ٦٠ من الدستور كما ذكرنا [(٢)] .

ونحن نرى هـذا الرأى الثانى ونجده متماسكا إذ لا غرابة بالمرة فى أن

---

(١) السيد صبرى ـ المرجع السابق ص ٥٥٧ وما بعدها

(٢) مصطفى الصادق ووايت ابراهم ـ المرجع السابق ـ ص ١٦٢ . وربما يؤيد فكرة عدم اشراك الملك أحداً معه فى العفو أن قانون العقوبات الجديد (١٩٣٧) على خلاف المادة ٦٨ من قانون العقوبات القديم لم ينص على أن يأخذ الملك رأى وزير العدل فى هذا العفو . ولكن يرد على ذلك بأننا لم نعد فى حاجة لمثل هذا النص فى سنة ١٩٣٧ مادمنا قد أصبحنا نعيش فى نظام دستورى برلمانى تولى الدستور فيه بيان الكيفية التى يباشر بها الرئيس الاعلى اختصاصاته . وكما يجب أن يلاحظ فى هذا المقام أن قانون العقوبات قانون عادى فى حين أن الاحكام الخاصة بكيفية مباشرة الملك لاختصاصاته مقررة فى الدستور ، وهو يسمو على كل القوانين العادية فيحددها ولا تستطيع هى تحديده ـ وهذا هو ماجرى عليه العمل حتى بعد سنة ١٩٣٧ فنجد فى ديباجة أمر العفو الصادر بتاريخ ٢٨ / ٢ / ١٩٣٨ عبارة « وبناء على ماعرضه علينا وزير الحقانية .... الخ »

يكون العفو حقا شخصيا للملك (فلا تطبق المادة ٤٨) ومع ذلك يجب أن يوقع على الأمر الصادر فى هذا الشأن من شؤون الدولة رئيس الوزراء والوزير المختص إلى جانب توقيع الملك (م ٦٠) فليس معنى توقيع الوزير أن يكون هو حتما صاحب السلطة الفعلية فى حق العفو ولا أدل على ذلك من أن الملك يوقع على المراسيم الخاضعة للمادة ٤٨ من الدستور وليس له فى الأمر إلا السلطة الاسمية . فبمثل هذا الكيل يجب أن يقاس توقيع الوزير الى جانب الملك فى أمر العفو وهو حق شخصى .

(٤) انشاء ومنح الرتب والنياشين وألقاب الشرف الأخرى :

نص الدستور المصرى (م ٤٣) على أن « الملك ينشىء ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين وألقاب الشرف الأخرى ... »

ولكن هل يستعمل الملك حقه فى هذا الشأن بواسطة وزرائه وفقا للمادة ٤٨ من الدستور ؟ قالت بذلك الوزارة النحاسية الرابعة أسوة بسائر حقوق الملك واستناداً إلى طبيعة النظام البرلمانى وإلى حجج دستورية مختلفة ضمتها مذكرتها التى نشرتها حينذاك ولكن نلاحظ صحة ماذهب اليه البعض من أن هذا الموضوع كان من اختصاص التاج قبل الدستور وظل كذلك بعده ، ونذكر على سبيل المثال الأمر الملكى الرقيم ٤ يناير سنة ١٩٢٣ (قبل الدستور) والأوامر الملكية المعدلة له (بعد الدستور) وهى الرقيمة ٤٧ لسنة ١٩٢٦ و ٣١ لسنة ١٩٢٩ و ٥ لسنة ١٩٣٦ . وفى تنظيم الأوامر الملكية لهذا الموضوع اقتصر حق الوزارة على اختصاصها دون الملك بالتماس الأنعام بالرتب والنياشين على موظفى الحكومة عدا موظفى الحاشية الملكية (والالتماس يقدم من رئيس الوزراء بناء على طلب الوزير المختص) . أما فيما وراء ذلك فحق منح الرتب للمصريين والأجانب خاص بالتاج مع جواز التماس رئيس الوزراء منح الرتب إلى الأعيان المصريين الذين قاموا بخدمات للبلاد وذلك

بناء على طلب وزير الداخلية . وهنا فقط يمكن ان تسأل الوزارة عن عمل الملك اما فى الحالات الأخرى فالحق شخصى للملك والملك غير مسؤول؛ ولذا يحمل ان يصغى الرئيس الأعلى إلى فى استعمال هذا الحق الشخصى إلى نصح رئيس الوزراء مستشار الملك الأول . ويلاحظ فى تدعيم هذا الراى — رغم مجافاته إلى حد كبير لنص المواد ٤٨ و ٦٠ و ٦٢ من الدستور — ان المادة ١٦٧ قد نصت على أن « كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام .... يبقى نافذا بشرط ان يكون نفاذها متفقا مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخول بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها فى حدود سلطتها .... الخ .

(٥) حقوق الملك باعتباره رئيس الأسرة المالكة :

هذه الحقوق منظمة بالقانون ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الذى اصبحت له صبغة دستورية بنا على نص الفقرة الأخيرة من المادة ١٥٣ من الدستور التى تقول « .. تبقى الحقوق التى يباشرها الملك بنفسه بصفته رئيس الأسرة المالكة كما قررها القانون نمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الأسرة المالكة» وقد سبق ان اشرنا إلى هذا الموضوع عند حديثنا من الملك والسلطة التشريعية .

ملاحظة ختامية : هذه هى حقوق الملك الشخصية ، وإنا لنلفت النظر فى خاتمة بحثها إلى أن هذه الحقوق وقد بوشرت على منأى من الوزارة فلا يمكن أساسا أن تتحمل مسئوليتها مباشرة ، ولما كان الملك منزها عن المسؤوليات — اللهم الا المسؤولية الادبية — أصبحت مباشرة الملك لحقوقه الشخصية غير خاضعة لرقابة البرلمان والمحاكم ولا يمكن أن تكون موضع مناقشة أو انتقاد . وبالتالى لايصح أن تكون هى نفسها موضع استجواب فى أحد

مجلسى البرلمان (١)

---

(١) وجه أخيرا أحد أعضاء مجلس الشيوخ (محمود غالب باشا) استجوابا الى رئيس الوزراء (النحاس باشا) عن «الظروف والملابسات التى أدت الى تأليف الوزارة الحاضرة». ولكن مجلس الشيوخ قد قرر عدم مناقشة هذا الاستجواب بعد بيان ألقاه رئيس الحكومة جاء فيه:

«.. تنص المادة ٤٩ من الدستور على أن الملك يعين الوزراء ويقيلهم

«وتأليف وزارة جديدة يقتضى صدور أمر ملكى يعهد فيه جلالة الملك الى من يختاره بتأليف الوزارة هذا الامر الملكى، لاتسرى عليه المادة ٦٠ من الدستور ..

«فلرئيس الدولة أى للملك اختصاصان مختلفان. اختصاص ينفرد به. واختصاصات لايباشرها إلا بواسطة وزارته المسئولة

«واختيار الملك لشخص رئيس الوزراء هو بصفة خاصة من الاختصاصات التى ينفرد بها جلالته

«أما تلك (الاختصاصات) التى يباشرها جلالته منفردا فى صورة أمر ملكى كالأمر بتكليف رئيس الوزراء تشكيل وزارة، فلا يمكن أن تكون محل مناقشة بالبرلمان أو موضوع بحث أو استجواب. لأنها من الاختصاصات التى يستقل بها رئيس الدولة بدليل أن الأمر الملكى بدعوة أحد رجال الدولة المكلف بتشكيل وزارة لايوقع عليه الا جلالته ...

«ورئيس الدولة «الملك» ذاته مصونة لاتمس. ويجب دائما أن يكون بمنأى عن المناقشات البرلمانية فيما يتعلق بالسلطات الدستورية المخولة له لانه غير مسؤول

«وعلى ذلك فالاستجواب الذى يقدم بشأن تأليف وزارة يكون من شأنه إثارة مسئولية رئيس الدولة. والواقع أن مثل هذا الاستجواب يجب اعتباره كأنه موجه الى الملك ذلك لان من حق جلالته تعيين رئيس مجلس الوزراء ومثل هذا التعيين متروك لكامل تقديره وهو من الخصائص التى يمارسها شخصيا دون تدخل وزارته

«فاذا كان اختيار رئيس الدولة لا يروق فى نظر البرلمان ففى وسعه أن يسقط الوزارة عن طريق الثقة لا عن طريق مناقشة كيفية تشكيلها .. هذه السلطة التى يزن فيها جلالة الملك الظروف والملابسات التى تسبق أو تعاصر تأليف وزارة جديدة، سلطة متروكة لمحض تقدير جلالته ولا يصح أن توضع موضع المناقشات عن طريق السؤال او الاستجواب

«وكل تعرض لها ولو عن بعد — فيه مساس بالدستور ومساس بامتيازات العرش لاأسمح لنفسى بالاشتراك فيه وأعتقد أن مجلسكم الموقر لايقر المناقشة فى مثل هذا الاستجواب ...»

ثانيا ـ حقوق الملك التى يباشرها بواسطة وزرائه

درسنا فيما سبق حقوق الملك الشخصية أما هنا فندرس حقوقه الأخرى التى يستعملها بواسطة وزرائه والتى نقتصر كذلك على بيان كلياتها الدستورية دون الدخول فى جزئياتها الادارية . فندرس على هذا النحو بالذات :

ا ـ حق ترتيب المصالح العامة .

ب ـ حق تعيين الموظفين وعزلهم .

حـ ـ حق اعلان الاحكام العرفية .

ء ـ حق اصدار اللوائح .

ا ـ حق ترتيب المصالح العامة

Le Droit D'organiser Les Services Publics

المقصود بترتيب المصالح العمومية إنشاء الوزارات ووكالات الوزارات والمصالح العمومية .وكذلك الغاؤها وتنظيمها وتحديد أعمالها واختصاصاتها ونقل هذه الاختصاصات من إحدى هذه الجهات إلى الأخرى. وتنظيم شؤون الموظفين وغير ذلك مما يستتبعه التنظيم والترتيب .

هذا الحق معترف به للملك فى مصر (يباشره طبعا بواسطة وزرائه) بصريح نص المادة ٤٤ من الدستور (الملك يرتب المصالح العامة) كما أنه حق مقرر لمجلس الوزراء بنص المادة ٥٧ من الدستور القائلة بان « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » (١) ونجد هذا الحق معترفا به لرئيس الجمهورية

(١) راجع وحيد رأفت ـ المرجع السابق ص ٥٤٧ ومابعدها ـ وعبد الحميد متولى ص ٨٠ - ٨١ الذى لاحظ فى مصر إهمال الاشارة الى المادة ٤٤ السابقة الذكر . ويلاحظ أن العمل فى مصر لم يسر على وتيرة واحدة فى مباشرة هذا الترتيب فتارة يصدر مرسوم وأخرى يصدر قانون فى المسألة الواحدة وأحيانا تنظم مسألة من المسائل بمرسوم تارة وأحيانا بقرار من مجلس الوزراء أو بمجرد قرار وزارى تارة أخرى . وهذا التضارب مشاهد أيضا فى الترتيب الداخلى للمصالح العامة

الفرنسية رغم عدم وجود نص صريح يقابل المادة ٤٤ السابقة الذكر. ويرجع العميد دوجى هذا الحق إلى التقاليد الدستورية كما يعد العميد هريو هذا الحق من الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال السلطة التنفيذية. على أنه قد صدرت قوانين حددت من سلطة رئيس الجمهورية هذه [1].

(ب) تعيين الموظفين وعزلهم

لقد نصت المادة ٤٤ من الدستور على أن الملك يولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين » والمقرر دستوريا فى فرنسا وغيرها أن الرئيس الأعلى لايتولى هذا الحق إلا بواسطة وزرائه، وهو يتولاه حتما وفقاً للشروط والقيود التى تضعها القوانين واللوائح وبشرط ألا يكون هذا الحق قد منحته القوانين واللوائح لسلطة أخرى، وعلى هذا الأساس يعين الموظفون فى مصر على النحو الآتى :

(١) تعيين رئيس الوزراء : وقد تكلمنا عنه

(٢) تعيين الوزراء :

لا يكون تعيين الوزراء إلا بناء على ترشيح رئيس الوزراء. وهذه قاعدة

---

(١) راجع Duguit - موجز القانون الدستورى الطبعة الرابعة ص ٥٣٣ - وانظر هريو - المرجع السابق ص ١٥١

ولقد لاحظ البرلمان فى فرنسا إساءة استعمال الحكومة لهذه السلطة أثناء الحرب واكثارها من انشاء الوزارات ووكالاتها بدون مبرر ولا رضاء أنصارها الحزبيين فأصدر قانون يونية سنة ١٩٢٠ مقررا أن انشاء وزارة أو وكالة وزارة أو نقل بعض اختصاصات من وزارة الى أخرى أو انشاء وظيفة سكرتير عام للوزارة أو وظيفة مدير مصلحة لايكون الا بمقتضى قانون ، ولكن هذا القانون لم يطبق فى الواقع وخالفته كل الوزارات التى تألفت منذ صدوره ولذا اقترح عدة مرات الغاؤه بل وتشكك بعض الفرنسيين فى صحته من الوجهة الدستورية لأنه يقيد (حق السلطة التنفيذية) الدستورى فى تنظيم وترتيب المصالح العامة [انظر وحيد رأفت - القانون الادارى - المرجع السابق - ص ٥٥٧ — ٥٥٨]

مقررة فى كل نظام برلمانى ، ولو لم ينص عليها الدستور بصراحة ولكن ما هو بالضبط الدور الذى يقوم به فى هذا الصدد كل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء ؟

يخضع هذا الموضوع فى مصر لنفس الأحكام التى يقررها النظام البرلمانى بصفة عامة وذلك لعدم وجود نص خاص بذلك فى الدستور المصرى ، وعليه ففى مصر وغيرها من الدول البرلمانية يجب ان يراعى من ناحية ان رئيس الدولة غير مسؤول وبذلك ليست له إلا السلطة الاسمية وحدها . فى حين ان الوزارة هى المسؤولة وهى التى لها تبعا لذلك السلطة الفعلية . هذا فضلا عن ان استقلال رئيس الوزراء فى اختيار زملائه امر ضرورى لتحقيق الانسجام الواجب توفره بين اعضاء الوزارة البرلمانية L'homogénité ministérielle ، وهو كذلك امر منطق نظرا لضرورة تعاون هؤلاء الاعضاء داخل مجلس الوزراء ، ولتضامنهم كذلك فى المسئوليات العامة .

ومن ناحية ثانية يجب أن يلاحظ حق الرئيس الاعلى فى النصح والارشاد غير الملزمين ، وأن حقه فى التوقيع على التعيينات — وبصفة خاصة تعيين الوزراء ممن سيتصلون شخصيا بالرئيس الاعل — كل ذلك لا بد وأن يقوى حق هذا الرئيس الاعلى فى نصح رئيس وزرائه أولا بالعدول عن ترشيح من يعتقد رئيس الدولة أن من مصلحة الدولة عدم ترشيحه ولكن إذا لم يقبل رئيس الوزراء هذا النصح هل يصح للرئيس الاعلى أن يصر على الامتناع عن تعيين الشخص موضع الخلاف وزيرا أم لا ؟ .

له ذلك إن كان يرى أن الأمر بدرجة من الأهمية تستحق التضحية برئيس وزرائه مع ماقد ينجم عن ذلك من آثار خاصة بموقف أنصار هذا الرئيس فى مجلس النواب أو فى الرأى العام . وعليه فيصح ان يمتنع الرئيس الأعلى عن إسناد رئاسة الوزارة الى المرشح لرئاستها إن كان لم يعين بعد أو يقيله بعد تعيينه إن كان للرئيس الأعلى هذا الحق دستوريا كما فى مصر .

أما إذا لم يكن له هذا الحق كما فى العراق مثلا فكل مايستطيع الرئيس الأعلى عمله — فى اعتقادنا — هو عدم التعاون مع هذا الرئيس حتى يضطره الى الاستقالة. فاذا أستحكم الخلاف إلى هذا الحد بين الملك ورئيس وزرائه آل الامر الى مجلس النواب القائم أو الى المجلس الجديد إن رآى الملك حل المجلس القائم. فالاغلبية البرلمانية الجديدة هى التى سيكون رأيها فاصلا، فان اتفق رأيها مع رأى الملك كان بها والا وجب أن يقبل الرئيس رأى رئيس وزرائه الجديد خصوصاً وان المسئولية والسلطة الفعلية قاصرتين على الوزارة دون الرئيس الأعلى الذى لامسؤولية عليه بالمرة.

على أننا نرى لزاما أن نكرر فى هذا المقام ما سبق أن ذكرناه بصدد حقوق الملك الشخصية وهو أن النظام البرلمانى نظام تعاون وتآزر ولذا يجب أن يقوم قبل كل شىء على التفاهم والود وأن يعمل رجاله جهد طاقتهم على تسهيل السبل وتذليل العقبات فى سبيل خدمة الصالح العام، تلك الخدمة التى نفرض أنها غاية الجميع مهما اختلفت الآراء على السبل الموصلة اليها. فيجب أن يكون للمجاملة Courtoisie اعتبار فى هذا الشأن إلى جانب حرفية النصوص والمنطق المجرد مادامت هذه المجاملة فى حدود الصالح العام. إن حل النزاع بطريق إقالة رئيس الوزارة على النحو السابق قد لا يحسم النزاع نهائيا إذ يجب لذلك ان يضمن الرئيس الأعلى — فوق هذا — ان الراى العام (اى مجلس النواب القائم أو الذى سيأتى بعد حله) سيؤيده فيما يتمسك به. فان لم يتحقق هذا الشرط أو كان موضع شك جدى وجب أن يبقى رئيس الدولة على رئيس وزرائه دون التجاء إلى الطرق السابق بيانها. وبذلك يكتفى بالنصح والارشاد اللذين لا الزام فيهما، واللذين يجب على رئيس الوزراء ان يقابلهما بما يستحقانه من مجاملة وتقدير، فالنظام البرلمانى أولى بالتفاهم حول هذه النقطة وغيرها

من أى نظام آخر ، لأن قوامه التعاون حتى بين السلطات التى وجب الفصل بينها . ولقد شوهد فى النظام الرئيسى Régime Présidentiel المعمول به فى الولايات المتحدة الامريكية ورغم نص الدستور الامريكى صراحة على ضرورة تصديق مجلس الشيوخ على تعيين كبار موظفى الاتحاد ومنهم الوزراء (السكرتيرون) — شوهد رغم ذلك أن قواعد المجاملة التى جرى عليها مجلس الشيوخ الأمريكى The senatorial courtesy منذ سنة ١٧٨٧ قد جعلت هذا المجلس يترك لرئيس الجمهورية الأمريكية الحرية التامة فى اختيار وزرائه وذلك الى درجة يروى معها أن من رؤساء الجمهوريات الأمريكية من خص بمناصب الوزراء بعض أخصائه ممن امتازوا باعتدال المزاج حتى يدخلوا السرور على نفسه (الرئيس جرانت - ١٨٦٩ — ١٨٧٧). فاذا كانت المجاملة قد وصلت إلى هذا الحد فى النظام الرئيسى وهو نظام الفصل التام بين السلطات فمن باب أولى يجب أن يكون للمجاملة نصيب فى النظام البرلمانى وهو النظام المشرب بفكرة التقارب والمشبع بروح التعاون بين السلطات والهيئات المختلفة.

وعليه ففى اعتقادنا ، يجب دستوريا ومجاملة - وذلك على التفصيل السابق — أن تكون الكلمة فى اختيار الوزراء لرئيس الوزراء . ويجب كذلك على رئيس الوزراء مجاملة للرئيس الأعلى وتقديراً لحقه فى النصح والارشاد أن تلين قناته فى التشبث بترشيح من يعترض هذا الرئيس على ترشيحه وأن يتولى رئيس الوزراء بعد ذلك ترشيح غيره ممن يتمتعون بثقة رئيس الدولة ورئيس الوزراء كليهما . ولقد حدث هذا أكثر من مرة فى تاريخ النظام البرلمانى المصرى الحديث . وللملك كما عرفنا حق إقالة الوزراء بصريح نص المادة ٤٩ من الدستور .

(٣) — سائر الموظفين : يختلف الحكم هنا على التفصيل الآتى :

ا — بعض الموظفين يعينون ويعزلون بأمر ملكى Rescrit Royal وقد سبق أن بينا ذلك .

ب — وهناك موظفون يعينون بمرسوم ملكى Décret ونعنى كبار الموظفين الذين ذكرهم المرسوم الملكى الصادر فى ٨ فبراير سنة ١٩٢٥ وهم وكلاء الوزارات ومساعدوهم وقضاة المحاكم المختلطة والاهلية والشرعية والنائبان العموميان ورؤساء النيابة ووكلاء النيابة لدى المحاكم المختلطة والمحاكم الاهلية والمستشارون الملكيون ومساعدوهم والسكرتيرون العامون للوزارت ولمجلس الوزراء والمديرون والمحافظون ووكلاء المديريات والمحافظات والمديرون العامون للمصالح وكل موظف لا يقل راتبه السنوى عن ١٧٥٠ جنيها . ونرى فى تعيين وعزل هؤلاء الموظفين وخصوصا كبارهم ممن يتصل عملهم بالملك عن قرب ـ وجوب الأخذ بما ذكرناه خاصا بالوزراء والدور الذى يقوم به كل من الملك والوزارة فى هذا الشأن .

وقد لاحظ البعض أن سلطة الملك فى تعيين وعزل الموظفين قد بينها على هذا النحو مرسوم لا قانون وفى هذا مخالفة للدستور (المادة ٤٤ السابق ذكرها)[١] . ولكننا لا نرى هذا الرأى لأن كلمة «قوانين» الواردة بالمادة مستعملة هنا بالمعنى العام الشامل وليس بالمعنى الخاص الضيق .

كما يلاحظ أيضاً أنه بمرسوم ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٣٠ لم يعد عزل هؤلاء الموظفين (المعينين بمرسوم) يحصل بمجرد قرار من مجلس الوزراء (كما كان الأمر من قبل) وانما بمرسوم آخر وفى هذا ضمان لهؤلاء الموظفين الكبار من العزل السياسى وتوحيد بين سلطتى التعيين والعزل . وتطبيق للقاعدة المعروفة «من يملك التعيين يملك العزل» .

---

(١) عبد الحميد متولى ـ المرجع السابق ص ٥٧

ح — وهناك موظفون ومستخدمون يعينون بقرار وزارى هم الموظفون العاديون وهم الأغلبية طبعا ويكون تعيينهم بناء على طلب رئيس المصلحة ويعزلون أيضا بواسطة السلطة التى عينتهم ووفقا للحدود القانونية المقررة والضمانات الموضوعة للموظفين مما يبينه بالتفصيل القانون الادارى .

م — اعلان الأحكام العرفية

تنص المادة ٤٥ من الدستور على أن : « الملك يعلن الأحكام العرفية ، ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها . فاذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة » .

وقد أضافت المادة ١٥٥ إلى ذلك قولها : « لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون ذلك وقتيا فى زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين فى القانون »

« وعلى أى حال لا يجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت فى انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور » .

ولقد سبق أن درسنا هذا الموضوع عند دراستنا للحصانة البرلمانية [1] ولم يجد فى هذا الشأن بعد كتابة ما سبق إلا مناقشة مجلس الشيوخ فى ٢٩ أبريل و٥ و ٧ مايو سنة ١٩٤٢ للاستجواب الخاص باعتقال على ماهر باشا عضو مجلس الشيوخ دون رفع الحصانة البرلمانية عنه وقد انتهى الأمر بتقرير المجلس الانتقال إلى جدول الأعمال .

(١) أنظر قبله ص ٢٠٥ — ٢١٣

على أننا ونحن ندرس هنا الأحكام العرفية بصفة عامة نلفت النظر إلى الملاحظات الآتية :

(١) ذكر رئيس الوزراء فى بيانه الذى القاه بمجلس النواب بتاريخ ٢٠ مايو سنة ١٩٤٢ أن « المادة ١٥٥ من الدستور بعموم نصها ، تبيح تعطيل أى حكم من أحكام الدستور عدا ما استثنته باللفظ الصريح وهو عدم جواز تعطيل انعقاد البرلمان — وعبارة أى حكم من أحكام الدستور (وهو ما أباحت المادة ١٥٥ تعطيله أثناء قيام الأحكام العرفية) تشمل بطبيعة الحال الحصانة البرلمانية فهى أحد أحكام الدستور ... »

ونحن نلاحظ على هذا القول أنه اعتبر التعطيل أصلا وعدم التعطيل استثناء مقصور على « تعطيل انعقاد البرلمان » واستند فى ذلك إلى أن النص عام يبيح « تعطيل أى حكم من أحكام الدستور » وأن عبارة « أى حكم » « تشمل بطبيعة الحال الحصانة البرلمانية » ، وقد عاد رئيس الوزراء فأكد ذلك أمام مجلس الشيوخ .

ولكن إذا أنعمنا النظر فى النص لوجدناه عكس ذلك على خط مستقيم يجعل تحريم التعطيل أصلا والتعطيل استثناء (فيجب قصره بالتالى على حدوده المنصوص عليها) ، بل ونجد الفقرة الأخيرة من المادة قد أرادت بعد ذلك أن تضيق الخناق على هذا الاستثناء (فقررت عدم شموله لانعقاد البرلمان مطلقا) .

ودليلنا على ذلك كله صريح النص ، فالمادة لم تقل « يجوز تعطيل أى حكم من أحكام الدستور » وإنما قالت « لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور الا ...... أثناء قيام الأحكام العرفية » فالاطلاق والعمومية ينصبان من غير شك على منع التعطيل لا على اباحته . وبهذا تنقلب القرينة التى جاءت بالبيان السابق ذكره رأسا على عقب فيصبح احترام الدستور أصلا

وتعطيله استثناء ضيقا للغاية بل ومحرما كلية فيما يتعلق بانعقاد البرلمان متى توفرت شروط انعقاده .

(٢) أخذ البعض على المادة ٤٦ أنها أعطت رئيس الدولة حق اعلان الأحكام العرفية حتى وان كان البرلمان قائما ودون عرضها عليه مقدما . ونحن لا نقر هذا النقد لأن مصلحة الدولة العليا قد تقتضى اعلان الأحكام العرفية فى بحر سويعات لا تكفى ماديا لمجرد توجيه الدعوة إلى الأعضاء للاجتماع ولا تحتمل الوقت اللازم لمناقشة الأعضاء لهذا الموضوع الخطير ، ثم لا ضرر مطلقا من صيانة الصالح العام باعلان الملك الحكم العرفى فورا بواسطة وزارته المسؤولة أمام البرلمان والتى يجب وفقا للنص الصريح أن تعرض هذه الأحكام « فوراً » على البرلمان « ليقرر استمرارها أو الغاءها » .

د — اصدار اللوائح

Réglements

تعريف اللائحة : اللائحة كما يقول العلامة هريو — هى اظهار الارادة الادارية فى صورة قواعد عامة مكتوبة صادرة من هيئة لها سلطة التنظيم [١] ويقصد باللائحة هنا بصفة خاصة تلك القواعد العامة المكتوبة التى تضعها السلطة التنفيذية أساساً لتطبيق القوانين وتنظيم المصالح العمومية وصيانة الأمن والسكينة والصحة العامة [٢] .

---

(١) «Une Manifestation de volonté administrative sous forme de règle générale écrite, émise par une autorité ayant le pouvoir réglementaire. »

[انظر هريو ـ الموجز ـ ١٩٣٣ ص ٥٥٥]

(٢) وذلك بخلاف الحالات الاستثنائية التى تضع فيها السلطة التنفيذية أحكاما عامة كان من الواجب أن يصدر بها قانون وذلك لظروف خاصة ضرورية كغيبة البرلمان أو بناء على تفويض خاص من السلطة التشريعية أو استنادا إلى سلطات مطلقة استثنائية منحتها هذه السلطة للسلطة التنفيذية كما سنرى بعد قليل

اللائحة والقانون : على ضوء هذا التعريف يمكننا أن نلاحظ ما يأتي :—

(١) تشبه اللائحة القانون من حيث كونها تضع للمستقبل قواعد وأحكاما عامة ملزمة للافراد والمحاكم على حد سواء. ولذلك شبهت بانها « تشريع ثانوى » Une Législation sécondaire et dérivée ويلاحظ أن حق السلطة التنفيذية فى اصدار هذه اللوائح لا يتنافر مع مبدأ الفصل بين السلطات لأن سلطة اصدارها فى الحقيقة وكما قال الاستاذ اسمان شىء يختلف عن سلطة التشريع فاللائحة غير القانون .

« Le Pouvoir reglementaire est pleinement distinct du pouvoir législatif, et le réglement n'est pas la loi ».

كما أن الهيئة التنفيذية فى اصدارها للائحة لا تعمل بناء على سلطة مفوضة اليها من الهيئة التشريعية وإنما بناء على سلطة مستقلة خاصة بها تسمى Pouvoir autonome [1].

(٢) تخالف اللائحة القانون مصدراً وقوة وأهمية وخضوعاً لرقابة المحاكم فمصدر القانون هو السلطة التشريعية فى حين أن مصدر اللائحة هو السلطة التنفيذية . والقانون أقوى من اللائحة وأعلى مرتبة منها لأن إرادة الأمة فوق إرادة الحكومة فيجوز أن يأتى القانون على خلاف اللائحة أو يعطلها أو يلغيها كلية أو يعدلها أو يعفى من تنفيذها . والعكس غير ممكن أى لا تستطيع اللائحة أن تحدث شيئا من ذلك ضد قانون من القوانين . ولذلك كان وضع اللوائح أساسا وبصريح نص المادة ٣٧ من الدستور « لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها » . وهذا الفارق فى القوة بين القانون

(١) وحتى فى « الانظمة التفويضية » التى سيأتى ذكرها لا يكون التفويض فى السلطة Pouvoir وانما فى الموضوعات Délégation de matières . هريو - الموجز - ١٩٣٣ - ص ٥٥٦ و ٥٦٧

واللائحة أمر طبيعى مادامت السلطة التشريعية التى تضع القانون هى المعبرة عن إرادة الأمة مصدر السلطات . ولكل ذلك كان طبيعيا أيضا أن تفوق أهمية القانون أهمية اللائحة بمعنى أن يتناول الأول الأمور الهامة فى حين تتناول اللائحة الأمور الأقل أهمية . ولذلك نجد الدساتير تشير فى بعض المسائل الهامة إلى ضرورة صدور قانون خاص بكل مسألة . كما يلاحظ بصفة عامة أن تنظم المسائل الهامة وكذلك المسائل الجديدة التى لم يتناولها المشرع من قبل يجب أن يكون بقانون لا بلائحة . وهذا هو رأى الفقه فى فرنسا أيضا [١] . وفى النهاية تختلف رقابة المحاكم على دستورية القوانين Constitutionnalité (موافقتها للدستور) عن رقابتها على دستورية اللوائح (موافقتها للدستور) وقانونيتها Légalité (أى موافقتها للقوانين العادية) كما سبق أن فصلنا [٢] .

أنواع اللوائح : تنقسم اللوائح من وجه إلى لوائح تصدرها السلطة المركزية وهى الشائعة وأخرى محلية كالتى يصدرها المديرون والمحافظون ومجلس بلدى الاسكندرية . كما تنقسم من وجه آخر إلى أقسام ثلاثة . لوائح تكميلية أو تنفيذية ولوائح قائمة بذاتها أو مستقلة (وهذه إما أن تكون تنظيمية أو بوليسية) وثالثة تمليها الضرورة . وإنا لندرس هنا هذه الأقسام الثلاثة على النحو التالى :

(١) **اللوائح التكميلية أو التنفيذية** : هذه اللوائح تصدرها السلطة التنفيذية لتسهيل تطبيق القانون وتفصيل جزئياته ، فان كان القانون يشرع القواعد العامة الرئيسية والهامة فان اللائحة التكميلية أو التنفيذية تشرع القواعد العامة التفصيلية الثانوية . ولذلك اعتبرت اللائحة كما قلنا تشريعاً

---

(١) وحيد رأفت ـ القانون الادارى ـ المرجع السابق ـ ص ٥٨٩ - ٥٩٣

(٢) انظر قبله ص ٨٣ ومابعدها .

ثانوياً . فما هى حكمة إناطة السلطة التنفيذية بها دون السلطة التشريعية ؟

يرجع ذلك فى الواقع إلى اعتبارين :

(١) يستحيل على البرلمان أن يضمن التشريع الذى يضعه كل التفصيلات الجزئية اللازمة لتطبيق القانون ، ولذلك يكتفى بوضع القواعد الاساسية ويكفى نفسه مؤونة الدخول فى الجزئيات القانونية ملقياً عبئها على السلطة التنفيذية . وفى هذا تخفيف للعمل التشريعى وتيسير لمهمة البرلمان . خصوصاً إذا لاحظنا تعرض اللوائح للتبديل المطرد والتغيير المتكرر .

(٢) إن هنالك فائدة عملية جليلة من إعطاء السلطة التنفيذية هذا الاختصاص لانها وهى القائمة على تطبيق القوانين فى مختلف أنحاء الدولة أقدر من السلطة التشريعية على التشريع فى جزئيات هذا التطبيق وتفصيلاته مما لا يتضح كنهه تماما إلا عند الاقدام على تنفيذ القانون [١] .

اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها : Réglements autonomes

هنا لا تستند اللائحة إلى قانون ما يقصد تنفيذه كما هو الحال فى اللوائح التنفيذية السابق ذكرها وانما تصدر مستقلة وهى على نوعين .

(١) لوائح يقصد بها تنظيم المصالح العامة على اختلافها أى تنظيمية Réglements organiques ويعتبر اصدارها متفرعا من حق السلطة التنفيذية فى ترتيب المصالح العامة مما سبق لنا الكلام عنه (م ٤٤ دستور)

ب — لوائح بوليس : Réglements relatifs à la police

ويقصد بهذه اللوائح تلك الأوامر العامة التى تصدرها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن والسكينة ، ولصيانة الصحة العامة La securité. La tranquilitè et la salubrité publique فهى — كما قال العميد دوجى عبارة عن « نص عام يحد من الحريات الفردية بقصد حفظ الأمن والسكينة والصحة

العامة[١]. ومن أمثلة ذلك نظم المرور ومقاومة الأوبئة ومراقبة الاغذية ومياه الشرب وكذلك مراقبة المحال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة والباعة المتجولين وغير ذلك.

مثل هذه الأمور قد يتناولها قانون خاص. كما أنه يصح أن ينص هذا القانون على إمكان صدور لائحة بوليس لتسهيل تطبيقه وفقا للمادة ٣٧ من الدستور. ولكن هل يجوز صدور هذه اللوائح دون التصريح بها على هذا النحو فى القانون؟ أو بعبارة أخرى هل يصح صدور لوائح بوليس غير مستندة إلى المادة ٣٧ (التكميلية) ولا إلى المادة ٥٧ من الدستور (التنظيمية)؟

أجيز ذلك فى فرنسا رغم عدم وجود نص صريح. ولكن استناداً إلى العرف ومراعاة لسرعة تبدل الموضوعات التى يتناولها هذا النوع من اللوائح[٢]. أما فى بلجيكا فلعدم النص عليها نجد الفقه لايجيزها. ولكن محكمة النقض البلجيكية (فى ١٩٢٢/١/١٦) قد أخذت برأى عكسى فاعترفت للسلطة التنفيذية بحق وضع لوائح بوليس قائمة بذاتها[٣].

والرأى منقسم فى مصر:

(١) فيرى البعض عدم جواز إصدار هذه اللوائح لعدم وجود نص

---

(١) دوجى ـ المطول فى القانون الدستورى ـ ح ٤ ص ٧٢٨

(٢) يعلل هريو تلك اللوائح فى فرنسا بكونها ليست إلا ضمانا لتنفيذ قوانين البوليس وأنها لاتضيف قيودا جديدة على القيود الواردة بالقانون. أما دوجى فلا يأخذ بهذا التحديد بل يورد عدة أمثلة على لوائح بوليس لم تستند الى قانون ما. ولذا نجد دوجى يستند على فكرة العرف الدستورى فى هذا المقام [دوجى ـ المرجع السابق ـ ص ٨٢٧ ومابعدها ـ السيد صبرى ـ المرجع السابق ـ ص٤٩٦ ومابعدها]

(٣) فوتييه ـ موجز القانون الادارى البلجيكى ـ سنة ١٩٣٧ ـ ص ٢٦ — ٢٧ ورأيه يخالف رأى محكمة النقض المذكور

صريح يبيح ذلك فى الدستور . خصوصا وان هـذه اللوائح تقيد الحريات الفردية التى كفلها الدستور ، والتى لا يصح — أساساً — وضع قيود عامة عليها إلا بقانون أو بلائحة مستندة إلى قانون[١] .

(٢) وهناك رأى آخر نؤيده — يتفق وما جرى عليه العمل فعلا قبل صدور الدستور سنة ١٩٢٣ وبعده ، ومقتضى هذا الرأى جواز إصدار هذه اللوائح استنادا إلى ذلك العرف ، وإلى أن هذا الحل أكثر ملاءمة لمقتضيات العمل أيضا ، نظرا لدقة مسائل البوليس وتشعبها واحتياجها إلى سرعة التنظيم ، كما أنها من الكثرة بحيث لو فرضت على البرلمان لعطلت أعماله الهامة وقضت على السرعة المطلوبة فى اتخاذ الاجراءات المتعلقة بمسائل البوليس . وزيادة على ذلك قيل إن جزاء مخالفة هذه اللوائح لا يعدو عقوبة المخالفة البسيطة فأمرها من هذه الناحية قليل الخطر ، هذا فضلا عن أن البرلمان يستطيع فى أى وقت التدخل لوضع قواعد عامة مقيدة للسلطة التنفيذية فى مسائل البوليس . ولعل هذه الضرورات العملية هى التى حملت محكمة النقض البلجيكية على الاعتراف للسلطه التنفيذية بحق اصدار هذه اللوائح كما رأينا ورغم عدم النص على ذلك الحق صراحة فى الدستور البلجيكى . كما لوحظ أن هذا الحق ينطوى تحت وظيفة رئيس الدولة باعتباره الساهر على الأمن والصحة العامة كما يلاحظ أنه فى اليوم الذى ينظم فيه البرلمان قواعد البوليس بقوانين خاصة تدخل « لوائح البوليس » فى صف اللوائح التكميلية أى التنفيذية التى نصت عليها المادة ٣٧ من الدستور المصرى[١] .

ويلاحظ أننا مادمنا قد استندنا فى إباحة اصدار هذه اللوائح فى مصر إلى العرف لا إلى نصوص الدستور فيجب أن نسير مع هذا العرف إلى النهاية فنعترف بهذا الحق للوزير دون اشتراط أن تكون بمرسوم كما قال البعض[٢]

---

(١) انظر فى هذا الرأى عبد الحميد متولى ـ المرجع السابق ـ ص ٩٨ ـ ٩٩

(٢) السيد صبرى ـ المرجع السابق ـ ص ٥٠٠ ـ ٥٠١

خصوصا وأن نص المادة ٣٧ خاص باللوائح التكميلية ونحن هنا نتكلم عن لوائح مستقلة هي لوائح البوليس [١] .

(٣) لوائح الضرورة Réglements de nécessité : عرفنا فيما مضى أن للوائح حدوداً لا يصح أن تتعداها وإلا كان فى ذلك اعتداء من السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية . هذا القول صحيح فى الظروف العادية ولكنه فى الأحوال غير العادية كأيام الحروب والاضطرابات والازمات الخطيرة قد تهدد الصالح العام اخطار جسيمة إذا اتبعنا اجراءات التشريع العادية وماتقتضيه من ضياع الوقت والجهد . فى هذه الظروف ألا يصح للائحة أن تتناول أمراً هو فى الظروف العادية من اختصاص السلطة التشريعية (البرلمان والملك) ؟

أولا — يمكن وهو الافضل أن يصرح البرلمان للحكومة بذلك مقدما إذا ماجدت ظروف عصيبة وذلك بقانون يسمى Loi de pleins pouvoirs وهذا مافعلته دول كثيرة أثناء الحرب الماضية وبعدها وكذلك عند نشوب الحرب الحالية بل وقبلها ومن بين هذه الدول فرنسا [٢] وهذه هي أولى صور اللوائح التى يقتضيها ظرف الضرورة .

ثانيا — قد يرى البرلمان عند الضرورة — وبدلا من تخويل الحكومة هذه السلطات المطلقة — أن يصدر قانونا يفوض السلطة التنفيذية فى أن تصدر نظاما فى أمر معين أو فى أمور معينة كان يجب أن يصدر فيها قانون وليس لائحة . فتسمى اللوائح التى تصدر فى هذه الحالة لوائح تفويضية

---

(١) انظر دوجى — المرجع السابق ص ٥٣٤

(٢) فى ١٩ ابريل سنة ١٩٣٩ أعطى البرلمان الفرنسى ، السلطات الكاملة Pleins pouvoirs للحكومة لاتخاذ كل الاجراءات اللازمة للدفاع عن البلاد

تكييف اللوائح التفويضية .

ذهب أغلب الفقهاء الفرنسيين قديما وكذلك مجلس الدولة ومحكمة النقض بفرنسا الى أن أساس مشروعية هذه اللوائح هو تفويض البرلمان قسطامن سلطة التشريع للحكومة ، وبذلك تكون اللائحة التفويضية عملا تشريعيا لاادرياً ، لان العمل الذى يأتيه الوكيل (الحكومة) يأخذ نفس الصفة التى يأخذها إن عمله الموكل نفسه (البرلمان) . ولذلك يجب أن يتمتع أمام القضاء بالضمانات المقررة للقوانين ويرى هؤلاء الفقهاء الاخطر من ذلك لان الوزارة مسؤولة عن هذه اللوائح أمام البرلمان .

أما جمهور فقهاء العصر الحديث فلا يوافقون على هذا الرأى لأنه لا يمكن دستورياً أن توجد وكالة ولا تفويض من هذا القبيل وذلك — كما يقول العلامة أسمان — لأن تفويض السلطة التشريعية مستحيل قانونا كسائر الاختصاصات الأخرى التى منحها الدستور للمجالس النيابية . فالسلطة ليست حقاً خاصاً للمجالس وإنما هى وظيفة Fonction خصها بها الدستور لا للتصرف فيها بحسب مايتراءى لها وإنما لتنفذها بنفسها على مقتضى القواعد الدستورية . وصاحب السلطان (أى الأمة) هو وحده الذى يملك مثل تلك السلطة « التفويضية » والسلطة التشريعية ليست بصاحبة السلطان وإنما هى مفوضة Délégué من قبله ليس إلا »[1] .

ولقد عبر عن ذلك العميد دوجى بقوله « ليس الاختصاص حقاً يمكن نقله « La compétence n'est pas un droit qui se transmet

وعليه يقول هؤلاء الفقهاء الحديثون ان الدستور الفرنسى لم يحدد المسائل التى يصح للحكومة أن تصدر بها لوائح . فالبرلمان عندما يفوضها باصدار

---

(١) عبد الحميد متولى - المرجع السابق - ص ٩٤ - ٩٥ وانظر المراجع التى أشار اليها

لائحة بها لا يمنح الهيئة التنفيذية سلطة جديدة انما يقدم لها مسألة جديد وموضوعاً جديداً .

وفى مصر يمكن فى اعتقادنا اصدار هذه اللوائح التفويضية بناء على قانون يفوض الحكومة باصدارها — وذلك مراعاة للاعتبارات العملية التى تبرر هذا الرأى واخذا بهذه المبررات الفقهية المقول بها فى فرنسا — واستنادا إلى كون اللوائح التى تصدر فى هذه الحالة هى من وجه تنفيذ للقانون المتسع النطاق الذى أصدره البرلمان (م ٣٧ من الدستور المصرى) وتطبيق لاحكامه فى دائرة متسعة جداً .

ولا نجد بعد ذلك مبررا للتفريق بين المسائل التى يصح ان يتناولها التفويض لأن المفروض أنها جميعها تتضمن موضوعات كان من الواجب صدور قانون بها لا بنظام وسواء نص الدستور صراحة على ذلك أم قرره الفقه والعرف وأحكام القضاء الدستورية . ولهذا نرى جواز التفويض فى مسائل الضرائب مثلا رغم نص الدستور المصرى صراحة على أنه « لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تعديلها أو الغاؤها إلا بقانون .. » وإذا رجعنا إلى ما جرى عليه العمل فى فرنسا لا نجد محلا للقول بأى تفريق فى هذا الصدد (١)

ثالثا — إذا لم يصدر قانون على النحو المذكور فى الحالتين السابقتين فهل يصح للسلطة التنفيذية أن تصدر لوائح بدل القوانين فى حالة الضرورة ؟

هنا اختلف الفقهاء فى فرنسا وغيرها ولكن المشرع المصرى قد كفانا

---

(٢) ذهب الدكتور متولى الى عكس هذا الرأى فقال : « على أنه يجب ألا يغيب عنا أن البرلمان غير حر فى مدى هذه السلطة (أى التفويض) إذ أن الدستور قد اشترط صدور قانون فى بعض المسائل كما فى حالة صدور العفو الشامل (مادة ١٥٢ من الدستور) وكما فى حالة انشاء ضريبة أو تعديلها أو الغائها (مادة ١٣٤ [مؤلفه السابق ذكره ص ٩٦] ويبدو لنا أن الدكتور وحيد رأفت قد أخذ بالرأى الذى أيدناه [انظر القانون الادارى ص ٣٦٠ و ٣٦١ وانظر كذلك دروس فى القانون العام المصرى لدوجى ص ١٧٠]

مؤونة هذا البحث ونص بصراحة على امكان صدور مراسيم من السلطة التنفيذية تقوم مقام القانون وتكون لها قوته وذلك فى الظروف الاستثنائية التى حددها . ولذلك تسمى « مراسيم بقوانين » Décrets-lois وهى التى نعنى بدراستها فيما يلى بصفة خاصة :

المراسيم بقوانين

نصت على هذه المراسيم بقوانين المادة ٤١ من الدستور بقولها : « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة الدستور . ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فاذا لم تعرض عليه أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون »

هذه السلطة التى أعطيت للحكومة على هذا النحو استثنائية كما قلنا ولذلك يجب عدم التوسع فيها لأن التشريع فى الأصل وظيفة السلطة التشريعية لا التنفيذية وإعطاء الحكومة سلطة إصدار هذا النوع من اللوائح خروج على ذلك الأصل . ولذلك نجد النص السابق قد وضع لهذا الاختصاص الاستثنائى قيودا عديدة تتعلق بالزمن الذى يصح أن تصدر فيه هذه المراسيم وبظرف هذا الاصدار وبالمدى التشريعى لها وبمدة نفاذها وذلك على النحو الآتى :

(١) **قيود من حيث الزمن** : تصدر المراسيم بقوانين فقط « فيما بين أدوار الانعقاد » بنص المادة ٤١ وسواء فى ذلك أن تكون أدوار الانعقاد عادية أو غير عادية . ولما كان التأجيل لا ينهى دور الانعقاد ليفصل بينه

وبين دور انعقاد آخر وانما يحدث فى غضون دور الانعقادالواحد ، وجب القول بعدم انطباق المادة ٤١ على حالة التأجيل هذه .

ولكن ما حكم فترة الحل ؟

ذهب راى إلى أن فترة الحل لاتشملها المادة ٤١ أى لايصح إصدار المراسيم بقوانين خلالهـا . وقد استند هـذا الرأى إلى أن « الحل لاينهى دور الانعقادفقط بل ينهى الفصل التشريعى كذلك ، والمجلس الجديد عندما ينعقد يبدأ فصلا تشريعيا جديدا » فالفترة بين الحل وانعقاد مجلس النواب الجديد لا نعتبر مطلقا أنها « بين أدوار الانعقاد » بل هى فترة « بين فصلين من فصول التشريع »[1] كما استند هذا الرأى كذلك إلى أن هذه السلطة استثنائية لاتطبق إلا فى حدودها الدستورية ولا تفسر إلا تفسيرا ضيقا . وعليه يجب أن تكون ممارسة هـذه السلطة بين أدوار الانعقاد ، وزيادة على ذلك يجب دعوة البرلمان فورا ، فإن تعذرت دعوته فورا فلا تطبق المـادة ٤١ ، وعليه فلا يجوز إصدار مراسيم بقوانين فى فترة حل مجلس النواب لأنه لا يمكن دعوة البرلمان فورا[2].

على أننا نخالف الرأى السابق ونرى جواز اصدار المراسيم بقوانين فى فترة الحل ، وذلك لأن هـذه الفترة وإن كانت تفصل بين فصلين تشريعيين حقا إلا أنها فى نفس الوقت تفصل بين دورين من أدوار الانعقاد ، الدور الأخير فى الفصل المنصرم والدور الأول فى الفصل الجديد . على أن منطق الرأى السابق لابد وأن يؤدى الى نتيجة لا نظنه يقول بهـا . وهى عـدم جواز اصدار المراسيم بقوانين فى الفترة التى تفصل بين فصلين تشريعيين لا بسبب الحل وانما بسبب انتهاء الفصل الأول انتهاء طبيعيا بانقضاء

---

(١) السيد صبرى - المرجع السابق - ص ٥٠٦ — ٥٠٧

(٢) هذه هى حجة العميد دوجى - راجع دروسه لطلبة كلية الحقوق المصرية ص ١٧١

الخمس السنوات المقررة لنيابة مجلس النواب ، فلو سرنا مع الرأى السابق إلى النهاية لمنعنا السلطة التنفيذية من إصدار المراسيم بقوانين فى هذه الفترة وهذا ما لا يمكن التسليم به مطلقا .

ويلاحظ فى النهاية ان كلمة « فورا » التى استند اليها الراى السابق وردت فقط بالنص الفرنسى دون النص العربى وهذا الأخير هو الأصل . وفضلا عن ذلك فان الفورية مسالة اعتبارية تقاس بظروفها فتمتد فى حالة الحل بالقدر الضرورى لصيرورة انعقاد البرلمان ممكنا [1]

هذا هو حكم فترة الحل ، فما هو الحكم بالنسبة لفترة تعطيل الحياة النيابية؟

نعنى بهذه الفترة بالذات مايلى :

(ا) فترة تعطيل الحياة النيابية سنة ١٩٢٨ فى عهد المغفور له محمد محمود باشا (الفترة بين ١٩ يوليو سنة ١٩٢٨ و ٣١ اكتوبر سنة ١٩٢٩) . وذلك بناء على الأمر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ الذى جاء فى مادته الأولى : « . . اما السلطة التشريعية فى فترة السنين الثلاث المذكورة . . فسنتولاها طبقا لحكم

---

(١) أخذ الأستاذان مصطفى الصادق بك ووايت ابراهيم بك على الصيغة العربية للمادة عدم نصها بصراحة على كلمة « فورا » الواردة بالصيغة الفرنسية . تخيف أن تستغل الحكومة ذلك فتتراخى فى دعوة البرلمان للاجتماع غير العادى رغم اصدارها مراسيم بقوانين . أما الأستاذ السيد صبرى فيرى تفسير المادة مع افتراض وجود كلمة « فورا » لأن « حذفها نشأ عن سهو مطبعى يؤسف له » . هذ فضلا عن اعتباره النص الفرنسى نصا رسميا يجب الاعتداد به كالنص العربى . ولكنه أخذ على المادة « عيبا ثانويا » وهو عدم اعطاء البرلمان حق الاجتماع من تلقاء نفسه . ولكن يلاحظ أن هذا الحق مقرر بصفة عامة لاعضاء البرلمان وفقا لنص المادة ٤٠ التى تقول : « للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان لى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين»

[راجع مصطفى الصادق ووايت ابراهم - المرجع السابق - ص ١٦٢ — والسيد صبرى - المرجع السابق - ص ٥٠٩ و ٥١٠]

المادة ٤٨ من الدستور وذلك بمراسيم تكون لها قوة القانون » .

(ب) الفترة بين ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ و ٨ مايو سنة ١٩٣٦ أى الفترة التى مضت بين إلغاء دستور سنة ١٩٣٠ والعودة إلى دستور سنة ١٩٢٣ . وقد بدأت هذه الفترة بالأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٣٤ الذى نص فى مادته الثالثة على مايلى : « إلى أن ينفذ الأمر الملكى بوضع النظام الدستورى . . . نتولى نحن السلطة التشريعية والسلطات الأخرى التى خص بها البرلمان حتى الآن . . . » كما نصت المادة الرابعة من هذا الأمر على أن « تعرض المراسيم بقوانين التى تصدر طبقا لأمرنا هذا على البرلمان الجديد فى دور انعقاده الأول ، فان لم تعرض بطل العمل بها فى المستقبل . ولا يجوز أن تنسخ المراسيم بقوانين المعروضة أو أن تعدل إلا بقانون . »

ولقد امتدت هذه الفترة إلى ٨ مايو سنة ١٩٣٦ رغم صدور الأمر الملكى فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بعودة دستور سنة ١٩٢٣ ، وذلك لأن هذا الأمر قد نص فى مادته الثالثة على أن « يعمل بالنظام المذكور » (دستور سنة ١٩٢٣) من تاريخ انعقاد البرلمان . ولم يتم هذا الانعقاد إلا يوم ٨ مايو سنة ١٩٣٦

فى هاتين الفترتين لا تطبق المادة ٤١ بالمرة لأنها قد عطلت خلالهما وإنما يطبق الأمر الملكى الذى عطلها ، أى يصدر الملك مراسيم لها قوة القانون طبقا للمادة ٤٨ فى الفترة الأولى ودون حاجه لعرضها فيما بعد على البرلمان . أما فى الفترة الثانية فقد اشترط الأمر الملكى (م ٤) عرض المراسيم بقوانين على البرلمان فى دور انعقاده الأول وإلا بطل العمل بها مستقبلا . فان استوفت هذه المراسيم بقوانين تلك الشروط المقررة بالأمر الملكى الخاص بها كانت قانونا ووجب لالغائها أو تعديلها أن يصدر قانون جديد بذلك وفقا

للأصول التشريعية المقررة ولا يكفى مجرد صدور قرار ببطلانها من أحد المجلسين أو من كليهما دون تصديق الملك . وهذا ماقررته محكمة النقض بتاريخ ٤ يناير سنة ١٩٣٠

(٢) — **قيود من حيث الظروف** : لاتطبق المادة ٤١ إلا «إذا حدث . . مايوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير . . . » ومعنى ذلك ألا يصدر الملك المراسيم بقوانين إلا فى حالة الضرورة وهذه مسألة اعتبارية تقديرها للملك (وحكومته) أولا وللبرلمان القول الفصل فيها أخيرا .

(٣) **قيود من حيث المدى** : تنص المادة ٤١ أيضا على إصدار المراسيم بقوانين «بشرط ألا تكون مخالفة للدستور . » وهذا القيد يمنع الملك من مخالفة الدستور بحال من الأحوال ، كما يمنعه من باب اولى من تعطيل الدستور نفسه .

(٤) **قيود من حيث مدة النفاذ** : وفقا لنص المادة ٤١ كذلك يجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون . ولكن الملاحظ اهمال تطبيق هذا الشرط فى مصر أحيانا .

أما دستور سنة ١٩٣٠ فقد عدل القاعدة السابقة فنص فى المادة ٤١ منه على أنه « .... يجب أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان فى ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالى . فاذا لم تعرض على البرلمان فى ذلك الميعاد أو لم يقرها أحد المجلسين انتهى ما كان لها قبل من قوة القانون »

ولقد جاء فى الفقرة الأخيرة لهذه المادة بدستور سنة ١٩٣٠ مايلى : « ويجب أن ينشر فى الجريدة الرسمية أمر عدم عرض المراسيم أو عدم اقرارها . »

هذه هى قيود المراسيم بقوانين وإنا لنلاحظ فى النهاية :

(١) أن زوال هذه المراسيم يحصل من يوم عدم عرضها على البرلمان «فى أول اجتماع له» أو من يوم عدم اقرار أى المجلسين لها

(٢) أن زوال هذه المراسيم لا يكون له أثر رجعى بالمرة بل يقتصر على المستقبل مع جواز تقرير البرلمان تعويض الأفراد عما أصابهم من ضرر بسبب هذا الزوال .

***

هذه هى جملة القول فى اختصاصات السلطة التنفيذية [١] منظوراً اليها من أفق دستورى متسع أما التغلغل فى جزئيات هذه الاختصاصات التنفيذية فهو محور دراسة القانون الادارى .

---

(١) يلاحظ الى جانب هذه الحقوق حق اعلان الحرب وعقد المعاهدات مما نصت عليه المادة ٤٦ من الدستور بقولها :

« الملك .... يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان

« على أن اعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان

« ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية »

ثالثا

السلطة القضائيـــة

هذه هى السلطة العامـة الثالثة ، وهى الأمينة على القانون وتطبيقه على الوقائع والمنازعات . ولقد اختلف الرأى على هذه السلطة فقال البعض مثل دوجى إنها ليست سلطة مستقله . وانما تعتبر جزءا من السلطة التنفيذية ولكن قال الكثيرون وعلى رأسهم منتسكيو إنها سلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية .

ولقد خص الدستور المصرى هذه السلطة القضائية بالفصل الرابع من الباب الثالث ، وقد جاء فيه :

م ١٢٤ : « القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التداخل فى القضايا »

م ١٢٥ : « ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون » .

م ١٢٦ : « تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التى يقررها القانون »

م ١٢٧ : « عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم تتعين حدوده وكيفيته بالقانون » .

م ١٢٨ : « يكون تعيين رجال النيابة العمومية فى المحاكم وعزلهم وفقا للشروط التى يقررها القانون » .

م ١٢٩ : « جلسات المحاكم علنية إلا اذا أمرت المحكمة بجعلهـــا سرية مراعاة للنظام العام أو للمحافظة على الآداب » .

م ١٣٠ : « كل متهم بجناية يجب أن يكون له من يدافع عنه » .

م ١٣١ : « يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها » .

ولما كنا قد درسنا فى « المبادىء الدستورية العامة » الأحكام المتعلقة بالسلطة القضائية من حيث اختيار القضاة ومدة عملهم وضمانات نقلهم وعزلهم ، فانا نكتفى هنا بما أوردناه من النصوص الخاصة التى تضمنها الدستور المصرى والتى لا تثير ملاحظات تهمنا فى هذا المقام بصفة خاصة اللهم الا ملاحظة أن الوعود قد بذلت سخية بتحقيق استقلال القضاء فى مصر كاملا وقد بذلت جهود ووضعت مشروعات فى هذا الصدد ولكن لم يكتب لها النجاح حتى اليوم . وانا لنسجل هنا ما جاء فى خطاب العرش الاخير بهذا الصدد (فى ٣٠ مارس سنة ١٩٤٢) حيث قال : « وفى مقدمة ما تعنى به الحكومة دراسة النظم التى تكفل استقلال القضاء وتنظيم هيئاته ، ورفع شأنه ، وتثبيت أركانه ، وهى ترجو أن تقدم اليكم فى هذه الدورة التشريع المحقق لهذه الاغراض » .



العلاقة بين السلطات

لما كانت مصر آخذة بالنظام البرلمانى ، كان معنى ذلك أنها لم تفصل بين السلطات العامة — التى سبقت دراستها — فصلا تاما كما فعل الدستور الامريكى ولم تخلط بينها إلى درجة الأدماج كما فعلت دساتير أخرى كدستور سنة ١٩٢٠ باستونيا مثلا ، بل أخذت بحل وسط يفصل بين هذه السلطات فصلا مشبعا بروح التعاون والتآزر بينها ، وذلك على النحو الآتى :

أولا

علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية

لقد عرفنا الخلاف الذى ثار حول استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية أو أدماجها فيها . وتبينا أن الغلبة للفكرة الاولى، على أن هذا الاستقلال لم يمنع من أن يكون تعيين القضاة فى مصر بواسطة السلطة التنفيذية بعكس ماهو متبع فى أغلب الولايات المتحدة الامريكية . وفى هذا رقابة من تلك السلطة على السلطة القضائية . وللسلطة التنفيذية رقابة أيضا فيما يتعلق بالترقية والتأديب والعزل وذلك فى الحدود القانونية المقررة . كما تتمتع الحكومة ببعض الاختصاصات الهامة المتصلة بالقضاء كحق العفو الذى سبق أن تكلمنا عنه .

ومن ناحية ثانية نجد القضاء يبادل هذه الرقابة رقابة مثلها ، يباشرها على أعمال السلطة التنفيذية فى حدود القواعد الخاصة بمسؤلية الدولة عن أعمالها أمام القضاء مما يدرس تفصيلا فى القانون الادارى .

فمن هذه الملاحظات العامة يستنتج بوضوح أن ما بين السلطتين القضائية والتنفيذية ليس فصلا تاما وإنما هو تعاون ورقابة متبادلان .

ثانيا

علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية

هاتان السلطتان منفصلتان فى مصر أيضا مع تعاونهما . فمن مظاهر الفصل وجوب احترام السلطة التشريعية لاحكام القضاء احتراما لايكفى فيه مجرد امتناع هذه السلطة عن التدخل لتعديل أحكام القضاة أو الغائها وانما يجب أيضا عدم التعرض لها بالنقد والتجريح لأنها معتبرة عنوان العدالة . ولكن هذا لا يمنع البرلمان من اصدار مايشاء من القوانين لتعديل تنظيم القضاء أو اختصاصاته أو لتعديل مايطبقه من قوانين أو لاصدار قانون تفسيرى لقانون قائم ولو خالف هذا القانون التفسيرى التفسير الذى يراه القضاء .

هذا من ناحية ، ومن ناحية ثانية يجب على القاضى أن يقتصر على تطبيق القانون دون وضع قواعد عامة جديدة لأن ذلك من اختصاص المشرع دونه كما لايصح للقاضى أن يلغى عملا من أعمال السلطة التشريعية أو ينقضه ، بل لقد ذهب البعض فى ذلك إلى حد القول بعدم جواز فحص القاضى لدستورية القوانين . وقد سبق أن فندنا هذا القول فى حينه تفصيليا .

على أنه رغم هذا الفصل يوجد تعاون بين السلطتين التشريعية والقضائية فالبرلمان يشرف تشريعيا على القضاء ويراقب السلطة التنفيذية التى تباشر رقابتها — كما ذكرنا — على القضاة فى تعيينهم وترقيتهم بل وفى نقلهم وتأديبهم وعزلهم . وكذلك يباشر البرلمان بعض اختصاصات متصلة بالعمل القضائى .

ونعنى بذلك حق العفو الشامل الذى تكلمنا عنه من قبل . هذا من ناحية ومن ناحية ثانية يشرف القضاء على أعمال السلطة التشريعية بحقه فى فحص دستورية القوانين من حيث الشكل مما لانزاع فيه . وكذلك يحق له فى مصر — كما سبق أن أثبتنا — فحص دستورية القوانين من حيث الموضوع . وفى هذا دليل على أن الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية فى مصر ليس تاما بل مصحوبا بالتعاون وبرقابة واشراف متبادلين

ثالثا

علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

إن التعاون بين السلطات العامة فى مصر أكثر ما يكون ظهورا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فنجد البرلمان يشرف على الحكومة ويراقبها، ونجد الحكومة بدورها تتدخل فى أعمال البرلمان بل وتتحكم فى مصيره . هذا الأشراف المتبادل ، أو التعاون الوثيق هو محور النظام البرلمانى ، وانا لنعنى الآن ببيان مظاهره المختلفة فى الدستور المصرى :

١ — رقابة البرلمان للحكومة

أهم وظيفة للبرلمان فى الدولة الآخذة بالنظام البرلمانى كمصر — هى رقابته للحكومة ، تلك الرقابة التى تأخذ عدة مظاهر هى :

(١) حق السؤال

(٢) حق الاستجواب

(٣) حق اجراء التحقيق

(٤) المسؤلية الوزارية أمام البرلمان

١ — حق السؤال

Question

المقصود بذلك امكان عضو البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزراء للاستفسار عن أمر يجهله العضو أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور. ولذلك كان السؤال مسألة خاصة بين السائل والمسؤول فان اقتنع الأول برد الثانى كان بها وإلا أمكنه — دون غيره — استيضاح الوزير عما ظل غامضا أو غير شاف من الأمر أو الرد. وهذا كله وفقا لاجراءات بسيطة وميسرة وضع الدستور أساسها وترك للائحة الداخلية لكل مجلس تفصيل هذا الأساس.

أما الدستور فقد نص فى المادة ١٠٧ على أن « لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة ... وذلك على الوجه الذى يبين فى اللائحة الداخلية لكل مجلس .... »

أما اللائحة الداخلية لكل من المجلسين فقد تناولت الأمر بالتفصيل. فنصت على ذلك المواد ١٤٨ — ١٥٦ من لائحة مجلس النواب والمواد ٤٦ — ٤٨ من لائحة مجلس الشيوخ وبالرجوع الى النصوص الواردة باللائحة الاولى نجد المادة ١٤٨ قد تضمنت تعريف السؤال بأنه : « استفهام العضو عن أمر يجهله أو رغبته فى التحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه أو استعلامه عن نية الحكومة فى أمر من الأمور ».

أما مضمون السؤال فقد حددته المادة ١٤٩ بقولها :

« يجب أن يكون السؤال موجزاً منصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها خاليا من التعليق والجدل والآراء الخاصة، كما يجب ألا يكون توجيه السؤال ضارا بالمصلحة العامة أو مخالفا لأحكام الدستور والا يشتمل على عبارات نابية أو ذكر أسماء أشخاص أو المساس بهم فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة،

والا يكون موضوع السؤال متعلقا بشخص النائب أو مصلحة خاصة موكول أمرها اليه .

« كما يجب ألا يشير الى ما ينشر فى الصحف والا يكون فيه مساس بأمر معلق أمام القضاء » .

كما حددت المادة ١٥٠ الاجراءات الواجب اتباعها فى تقديم السؤال فقررت ان : « على العضو الذى يريد توجيه السؤال الى احد الوزراء ان يقدمه كتابة الى رئيس المجلس الذى يبلغه الى الوزير المختص ويدرجه فى جدول اعمال اقرب جلسة » .

كما نصت المادة ١٥١ على انه « لا يجوز ان يوقع السؤال اكثر من عضو واحد ولا ان يوجه الا لوزير واحد »

الاجابة وموعدها: نصت على ذلك المادة ١٥٢ بقولها : « يجيب الوزير عن السؤال فى الجلسة وله ان يطلب تاجيل الاجابة ثمانية ايام الا اذا راى المجلس تقصير هذا الاجل او اطالته .

« وللعضو ان يطلب الاجابة عن سؤاله كتابة وفى هذه الحالة يرسل الوزير الاجابة الى رئيس المجلس خلال شهر ليبلغها الى مقدم السؤال وتنشر هذه الأسئلة والاجوبة عنها فى مضبطة الجلسة .

« ويجب ان تكون الاجابة فى الحالتين مقصورة على ما طلب مقدم السؤال استيضاحه » .

استيضاح الوزير : تنص المادة ١٥٣ على أن « للعضو الذى قدم السؤال دون غيره أن يستوضح الوزير او يرد عليه بايجاز مرة واحدة » .

تحويل السؤال الى استجواب : يجوز للعضو السائل ان يطلب — عند عدم اقتناعه باجابة الوزير — تحويل سؤاله الى استجواب وانما نصت المادة ١٥٤ من اللائحة — رغبة فى عدم الاسراف والتسرع فى هذا الشأن —

على انه « لايجوز تحويل السؤال الى استجواب فى الجلسة » .

وتحدد للاسئلة بالمجالس فترة فى اول الجلسة او آخرها حتى لاتتخلل اعمال المجلس . ولقد اخذت بالتحديد الأول المادة ١٥٥ من لائحة مجلس النواب حيث تقول : « يخصص نصف ساعة فى اول الجلسة للاسئلة والاجوبة. فاذا بقى بعد ذلك شىء منها يدرج بجدول اعمال الجلسة التالية » .

ونلفت النظر فى النهاية إلى مايلى: (١) تنص المادة ١٥٦ من لائحة مجلس النواب مع ذلك على أنه : « لاتنطبق الاجراءات الخاصة بالاسئلة على مايوجه منها الى الوزراء عند المناقشة فى الميزانية وفى مشروعات القوانين فان للاعضاء أن يوجهوها فى الجلسة أى وقت شاءوا » .

(ب) السؤال لايؤدى مباشرة إلى اثارة مسألة الثقة بالوزارة ، وانما يصح أن يطلب السائل فى الحدود السابقة تحويله الى استجواب فيتسع مداه ويزداد أهميته ويمكن أن يؤدى الاستجواب — فى هذه الحالة — إلى عرض مسألة الثقة كما سنرى . على أن هذا لايمنع الحكومة أو البرلمان فى اى وقت من عرض مسألة الثقة بالوزارة على نحو مستقل وفى الحدود الدستورية التى سنعنى الآن بيانها .

ب — حق الاستجواب

Interpellation

الاستجواب — بنص المادة ١٥٧ من لائحة مجلس النواب — هو محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء على تصرف فى شأن من الشئون العامة . وعليه فالغرض من الاستجواب نقد الحكومة وتجريح سياستها لا مجرد الاستفهام ولقد نص الدستور على اساس هذا الحق حيث تقول المادة ١٠٧ منه « لكل عضو من اعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء ... استجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولاتجرى المناقشة فى استجواب

الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير».

هذا الاستجواب اكثر خطورة من السؤال لأنه من ناحية نقد وليس استفهاما، ومن ناحية ثانية لايقتصر أمره على مابين السائل والمسئول وإنما يثير بحثا جديا ومناقشات حقيقية يحق لكل عضو الاشتراك فيها والاستمرار إلى نهايتها ولو عدل صاحب الاستجواب عن استجوابه، وينتهى الامر فى النهاية إلى اصدار المجلس قرارا فى الموضوع وقد يؤدى الاستجواب إلى عرض مسألة الثقة بالوزارة، وقد تكون نتيجة ذلك التطويح بها واسقاطها ولذلك كان طبيعيا أن يحاط الاستجواب بضمانات شديدة على عكس السؤال ومن ذلك مانص عليه الدستور فى المادة ١٠٧ من عدم جواز مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية ايام على الاقل من يوم تقديمه « وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير ». وعليه فلا يكفى لتقصير هذا الأجل مجرد توفر حالة الاستعجال وإنما تجب لذلك موافقة الوزير. وذلك على خلاف ماقرره الدستور العراقى الذى اكتفى بتوفر أحد هذين الشرطين دون الآخر حيث قال « وذلك فى غير حالة الاستعجال او موافقة الوزير. »

وإذا رجعنا إلى اللوائح الداخلية للبرلمان نجد بهذا الصدد المواد ٤٩ — ٥١ من لائحة مجلس الشيوخ كما نجد لائحة مجلس النواب الحالية وقد خصت الاستجوابات بالفصل الثالث من الباب العاشر. فبعد ان بينت المادة ١٥٧ ماهية الاستجوابات فصلت باقى المواد احكام الاستجوابات على النحو الآتى:

شكل الاستجوابات وموعد مناقشتها:

م ١٥٨: يرسل المستجوب استجوابه مكتوبا للرئيس مبينا فيه بصفة

عامة الموضوعات والوقائع التى يتناولها الاستجواب، وعلى الرئيس أن يدرجه فى جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد موعد المناقشة فى موضوعه.

م ١٥٩ : يحدد المجلس موعد المناقشة بعد سماع أقوال الوزير بحيث لايقل عن ثمانية أيام إلا إذا رأى المجلس وجها للاستعجال ووافقه الوزير.

م ١٦٠ : لايجوز تحديد ميعاد المناقشة فى الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية لأكثر من شهر.

جواز جمع الاستجوابات :

م ١٦١ : يجوز بموافقة المجلس أن تجمع الاستجوابات الخاصة بوقائع أو موضوعات واحدة وأن تشرح معا دون اعتبار ترتيب تقديمها.

حق الاطلاع على مايتعلق بالاستجواب :

م ١٦٢ : « لكل عضو أن يطلب من الحكومة اطلاعه على اوراق أو بيانات متعلقة بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رياسة المجلس.

طريقة مناقشة الاستجوابات :

مادة ١٦٣ : « يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك فى المناقشة. وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع ان يبين اسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من الأعضاء ان يطرحوا مسألة الثقة.

أولوية اقتراح الانتقال الى جدول الأعمال :

م ١٦٤ : « لاقتراح الانتقال البسيط إلى جدول الأعمال الأولوية على ماعداه من الاقتراحات [1].

---

(١) أخذ بهذا الحكم مجلس الشيوخ بتاريخ ٧ مايو سنة ١٩٤٢ فى موضوع الاستجواب الخاص باعتقال رفعة على ماهر باشا مما سبق بيانه.

أسبقية الاستجواب على مواد الجدول :

م ١٦٥ : للاستجوابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال ماعدا الأسئلة .

استرداد الاستجواب :

م ١٦٦ : « يجوز لكل من قدم طلبا بالاستجواب ان يسترده فلا ينظر فيه المجلس الا اذا طلب ذلك واحد او اكثر من بقية الاعضاء »

ح — حق اجراء التحقيق

فى هـذه الحالة يستقى المجلس المعلومات مباشرة بنفسه ، لا على لسان الوزراء وحسب تصويرهم للحقائق . فيتصل بالافراد والموظفين ويطلع على الاوراق والملفات ويباشر غير ذلك من مقتضيات مهمة التحقيق ، وقد نصت على هذا الحق المادة ١٠٨ من الدستور بقولها « لكل مجلس حق إجراء التحقيق ليستنير فى مسائل معينة داخلة فى حدود اختصاصه » . والمشاهد أن التحقيق البرلمانى قد يتولاه المجلس بكامل هيئته وهذا غير شائع ، والمتبع أن يعهد المجلس بذلك الى إحدى لجانه الدائمة أو الى لجنة خاصة تؤلف لذلك خاصة . ويحصل التحقيق عادة لفحص الطعون المقدمة ضد نيابة الاعضاء أو إذا اقترح اتهام وزير أو عدد من الوزراء . وكذلك اذا أريد الوقوف على عيوب مصلحة من المصالح العمومية أو تحقيق حادثة سياسية معينة او تصرف إدارى او فضيحة مالية او غير ذلك من المسائل الخطيرة ويلاحظ فى النهاية ان لجان التحقيق تتمتع احيانا و بناء على نص صريح ببعض سلطات المحقق فتستدعى الشهود وتحلفهم اليمين و توقع بعض العقوبات كعقوبة شهادة الزور وهذا استثناء على القاعدة العامة التى بمقتضاها ينحصر عمل البرلمان بين جدرانه . ولقد جاء هذا النص الصريح فى مصر بالنسبة للتحقيق فى المسائل الانتخابية ، حيث نصت المادة ٥٧ من قانون الانتخاب الحالى على مايلى خاصا بحالة الطعن فى صحة نيابة العضو .

« ... ولكل من المجلسين سماع الطالب (طالب إبطال الانتخاب) وإعلان الشهود اذا راى محلا لذلك ، وتجرى فى حق الشهود احكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح » .

« ولكل من المجلسين ان يعهد بهذه السلطة للجنة التى ينتخبها لفحص نيابة الاعضاء .

« ويفصل المجلس فى الطلبات والمنازعات .... الخ »

وظاهر ان هذه السلطة الاستثنائية لا يصح التوسع فيها و تطبيقها فى غير حالة الطعن فى صحة نيابة الاعضاء [1] .

ء — المسؤولية الوزارية

سبق ان عرفنا ان المسؤولية الوزارية مدنية و جنائية وسياسية أما المسؤولية المدنية — التى كنا تكلمنا عنها — فهى ليست مظهرا من مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة وذلك على عكس المسؤوليتين الجنائية والسياسية:

impeachment

المسؤولية الجنائية : هذه المسؤولية التى كانت فى التاريخ الانكليزى نقطة التحول إلى المسؤولية السياسية نجدها منصوصا عليها بالدستور المصرى .

ا — الاتهام : تنص المادة ٦٦ من الدستور على ان لمجلس النواب accusation وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تادية وظائفهم » وقد اشترطت هذه المادة اغلبية خاصة فى هذه الحالة بقولها « ولا يصدر قرار الاتهام الا باغلبية ثلثى تلك الآراء » كما نصت العبارة الاخيرة من المادة المذكورة على ان « يعين مجلس النواب من اعضائه من يتولى تأييد الاتهام امام ذلك المجلس (اى المجلس المخصوص) ونجد المجلس الادنى هو سلطة الاتهام كذلك فى انجلترا او فرنسا و بلجيكا و ايطاليا والعراق وغيرها .

---

(١) يراجع فى تفصيل الاحكام الخاصة بالطعون وتحقيق صحة النيابة الباب الرابع من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٤١ .

suspension

ب — وقف الوزير عن العمل : إذا أتهم مجلس النواب وزيراً على هذا النحو وجب بصريح نص المادة ٧١ من الدستور أن « يوقف عن العمل إلا أن يقضى مجلس الأحكام المخصوص فى أمره . ولا يمنع استعفاؤه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكمته » .

م — سلطة المحاكمة : محاكمة الوزراء حق لمجلس الأحكام المخصوص وحده . وهذا مانصت عليه المادة ٦٦ فى فقرتها الثانية التى تقول : « ولمجلس الاحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء » عما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم .

ولقد أخذت بعض الدول — كالعراق — بهذه الطريقة طريقة محاكمة الوزير أمام محكمة خاصة (المحكمة العليا بالعراق) . ولكن دولا أخرى كانكلترا جعلت سلطة المحاكمة هى المجلس الأعلى (مجلس اللوردات) . وقد سبق أن عرفنا كيف أن هذا الاختصاص يرجع إلى التطور التاريخى للنظم الانكليزية وكيف أنه قد أخذته عنها دول أخرى مثل فرنسا وغيرها ، أما بلجيكا فقد جعلت سلطة المحاكمة محكمة النقض .

ولكن كيف يشكل المجلس المخصوص فى مصر ؟

يشكل وفقاً للمادة ٦٧ « ... من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيسا ومن ستة عشر عضوا ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك » .

ويتولى تأييد الاتهام أمام هذا المجلس كما ذكرنا من يعينه مجلس النواب لذلك من أعضائه .

و — اجراءات المحاكمة : لم ينص الدستور ولا القوانين العادية على

أحكام هذه الاجراءات ولذلك وجب تطبيق المادة ٧٠ من الدستور القائلة « إلى حين صدور قانون خاص ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء » . وإنما يلاحظ أن المادة ٦٩ من الدستور قد نصت بالذات على أن « تصدر الأحكام بالعقوبة من مجلس الأحكام المخصوص باغلبية اثنى عشر صوتا » . وأعضاء المحكمة سبعة عشر قاضيا وشيخاً كما قلنا .

هـ — القانون الواجب التطبيق : مسؤولية الوزراء الجنائية تشمل — وفقا للمادة ٦٦ — « مايقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم » . وهذه الجرائم إما أن تكون جرائم عادية أى منصوصا عليها فى قانون العقوبات كجرائم الرشوة مثلا وهذه الجرائم قائمة بعقوباتها يمكن تطبيقها . ولكن هناك جرائم أخرى يرتكبها الوزراء خلاف الجرائم السابقة وينص عليها عادة فى قانون خاص وهو ما أشارت اليه العبارة الأخيرة من المادة ٦٨ القائلة : « يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات فى الجرائم المنصوص عليها فيه . وتبين فى قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات » وعليه فتطبق العقوبات المنصوص عليها فى قانون العقوبات والى ينص عليها هذا القانون الخاص . ولكن دستور سنة ١٩٣٠ قد خرج على هذا الحكم فنص فى المادة ٦٩ على قيد خطير بقوله .. « .... على أنه لا يجوز أن تقضى هذه القوانين بعقوبة غير الحرمان من الحقوق الوطنية حرمانا مؤقتاً أو دائما . » .

ولقد أرادت الوزارة النحاسية الثانية (سنة ١٩٣٠) اصدار هذا القانون وذكرت ذلك فى خطاب العرش . ثم وضعت مشروع القانون ولكن لم يأخذ دوره إلى التمام . وقد جاء فى المذكرة الإيضاحية لهذا المشروع :

« ... ولما كان الوزراء مهيمنين على شئون الدولة ويملكون بحكم مراكزهم من النفوذ والسلطان ما لا يملكه غيرهم من الموظفين قد يغرى ذلك بعضهم بالعبث بحقوق الأمة وسلطتها والاضرار بمصالح الدولة العامة بوسائل لا تتوفر لغيرهم من الموظفين ، لذلك كان لابد لحماية تلك الحقوق وصيانة تلك المصالح من تقرير مسئولياتهم الخاصة عن هذه الأفعال . فنص الدستور فى المادة ٦٨ على أن تبين فى قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات . ولم يشأ أن يترك تحديدها وتقرير العقاب عليها إلى الهيئة التى تتولى محاكمتهم كما جرى عليه بعض الدساتير (فرنسا مثلا) . وإذا كان لابد من وضع القانون الذى يشير اليه الدستور يجب عند تحديد هذه الأحوال الاكتفاء منها بما يعد ارتكابه عدوانا على سيادة الأمة وسلطتها أو ضاراً بمصلحة عامة كبرى وأن يترك ما دون ذلك للمسئوليتين السياسية والمدنية يؤخذ بهما الوزراء على حسب الأحوال . وهذه هى الغاية التى رأت الحكومة أن تحققها بوضع مشروع القانون .... » (١)

---

(١) ولقد نص هذا المشروع على جريمتين سياسيتين (١) الخيانة العظمى ومن حالاتها قلب الدستور أو شكل الحكومة أو نظام توارث العرش أو تنقيح الدستور على خلاف أحكامه أو بغير الطريق المقررة فيه وكذلك أصدار قوانين لم يقرها البرلمان أو تأجيل انعقاد البرلمان تأجيلا غير دستورى ، أو الامتناع عن دعوة البرلمان فى الأحوال التى تجب فيها دعوته ....) ويسأل عن الخيانة العظمى الوزراء الذين ارتكبوها وكذلك الوزراء الذين يتولون السلطة على أساس الاعتداءات المذكورة على نظام الحكم القائم والدستور (٢) جريمة الغدر وتمس أموال الدولة أو أموال الافراد [راجع وحيد رافت ووايت ابراهيم المرجع السابق ـ ص ٤٦١ — ٤٦٢]

أما المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ فقد جاءت مبررة عدم اشارة الدستور المذكور إلى اصدار قانون خاص بجرائم الوزراء فقالت : « ولا ترى الوزارة مبرراً للاشارة إلى أن قانونا سيصدر بتحديد أحوال المسئولية الجنائية فان تطور الأنظمة البرلمانية أحل المسئولية السياسية محل المسئولية الجنائية

العفو عن الوزير : لقد أدخلت المادة ٧٢ من الدستور قيداً على حق الملك فى العفو بقولها : « لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب » .

وظاهر أن المقصود هنا هو العفو عن العقوبة Grâce وليس العفو الشامل لأن هذا الأخير كما عرفنا لا يكون إلا بقانون أى بعد موافقة المجلسين كليهما وتصديق الملك . ولا شك أن هذا القيد هام لأنه يمنع من أن يكون حق العفو وهو حق شخصى كما بينا سبيلا للنيل من أثر هذه المسؤولية الجنائية .

المسؤولية السياسية إذا كان جزاء المسؤولية المدنية الحكم بتعويض مدنى وكانت المسؤولية الجنائية عقابها يصيب الوزير فى شخصه أو ماله فالمسؤولية السياسية على خلاف هذه وتلك لا يترتب عليها الاجزاء سياسى هو الاستقالة كما أنها إذا ماطبقت كان معنى ذلك عدم موافقة البرلمان على السياسة التى سارت عليها الوزارة أو انتهجها الوزير . ولهذا وذاك سميت بالمسؤولية السياسية .

ولقد نص الدستور المصرى على هذه المسؤولية فى المادة ٦١ ثم عاد فأكدها فى المادة ٦٢ من الدستور كما يلى :

م ٦١ : « الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته . »

= ولم يعد لهذه ذكر أو تطبيق فى هذا العصر . وآية ذلك أن البلاد التى أشارت اليها كمثل ما أشار الدستور المصرى لم تضع على العموم مشروعات القوانين الخاصة بها . وإذا قدر بالرغم مما تقدم أن هيئة تشريعية رأت أن تنص على جرائم خاصة بالوزراء فينبغى ألا تكون العقوبة غير سياسية وألا تتعدى الحرمان من الحقوق الوطنية حرمانا مؤقتا أو نهائيا . وذلك للملاءمة بين العقوبة والجرم الذى هو بطبيعته عمل سياسى والمقصود هنا بالحقوق الوطنية حق الانتخاب وتولى الوظائف العامة والتحلى بالرتب والنياشين » [راجع البيان المرفق بدستور سنة ١٩٣٠ ص ٢٣]

م ٦٢ : « أوامر الملك شفهية أو كتابية لاتخلى الوزارة من المسؤولية بحال » .

أما تقرير الاستقالة كجزاء لهذه المسئولية السياسية فقد نصت عليه المادة ٦٥ من الدستور بقولها : « إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل . فاذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة »

أنواع المسئولية السياسية : يتضح من النصوص السابقة أن المسئولية السياسية على نوعين : مسئولية تضامنية ومسئولية فردية :

collective

١ — **المسئولية التضامنية**: فى هذه المسئولية تشمل التبعة الوزراء جميعا فتوجب استقالة الوزارة بأسرها . وذلك إذا كان الفعل (الايجابى أو السلبى) الذى أوجب المسئولية متصلا بسياسة الوزارة العامة ، أو إذا كان هذا الأمر منسوبا إلى رئيس الوزارة نفسه رمز هذه السياسة العامة والموجه لأعمال الوزارة . وتحديد حالات هذه المسئولية التضامنية مسألة تقديرية موكول أمرها إلى رئيس الوزراء والبرلمان كليهما . فيعلن رئيس الوزراء أن الوزارة متضامنة مع الوزير المختص فى الأمر الذى حرك المسئولية السياسية أو يمتنع عن اعلان ذلك إن لم ير الأمر متصلا بسياسة الوزارة العامة ، وهنا لمجلس النواب الاقتراع على الثقة بالوزير المختص وحده كما أن له فى هذه الحالة - وفى كل وقت - أن يقترع على الثقة بالوزارة كلها .

ويلاحظ أن مجرد مخالفة البرلمان للحكومة فى الرأى بصدد مسألة من المسائل ذات الأهمية العادية أو بصدد مشروع قانون من القوانين غير المتصلة مباشرة بالسياسية العامة ، لايوجب بل ولايصح أن يوجب استقالة الوزارة ، وإلا لمنعنا البرلمان من مخالفة الحكومة فى آرائها ومشروعاتها ولمنعنا بذلك رقابة البرلمان على الحكومة من أن تأخذ مجراها الطبيعى . ولذلك لانقر

استقالة المغفور له عدلى يكن باشا فى ١٨ ابريل سنة ١٩٢٧ لمجرد رفض مجلس النواب اقتراحا كان موضوعه شكر الحكومة على تعضيدها لبنك مصر ورجاء الاستمرار على هذا التعضيد بوسائل مختلفة. فمجرد رفض المجلس لمثل هذا الاقتراح دون المساس بالثقة بالوزارة بل ودون انكار مابذلته من جهد فى هذا الموضوع لايصح أن يؤدى الى استقالة الوزارة ولا أن يتضمن مطلقا معنى تزعزع الثقة بها ، وهذا ما أكده فعلا رئيس المجلس ومعارضو الاقتراح السابق وهو ما نال كذلك موافقة المجلس العامة . ولكن الحكومة كانت مرهفة الحس إلى درجة أكثر مما يجب فأصرت على الاستقالة.

ب — **المسئولية الفردية** : هنا يكون الفعل (الايجابى أو مجرد الامتناع) الذى تحركت المسئولية بسببه منسوبا إلى وزير بالذات وخاصا بسياسته هو لا بسياسة الوزارة العامة . فاذا كان الأمر كذلك ولم يتضامن رئيس الوزراء مع الوزير فى تحمل تبعة هذا الفعل ثم لم ير مجلس النواب أن يحمل الوزارة كلها هذه التبعة ، اقتصرت المسئولية على الوزير دون الوزارة فيستقيل هو وتبقى هى فى الحكم . وهذا ظاهر من صريح نص المادة ٦٥ المذكورة .

الأغلبية المطلوبة : لم يشترط الدستور الحالى أغلبية خاصة فى هذا المقام وبذا وجب تطبيق المادتين ٩٩ و ١٠٠ من الدستور . فوفقا للمادة ٩٩ لايجوز لأى المجلسين أن يقرر قراراً إلا إذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه . ووفقا للمادة ١٠٠ تصدر القرارات — فى الأحوال التى لم تشترط فيها أغلبية خاصة — بالأغلبية المطلقة . وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضا (أى فى حالتنا هذه تعتبر الوزارة مازالت متمتعة بثقة البرلمان ابقاء للقديم على قدمه وبحكم استصحاب الحال) .

وعليه فيمكن أن يحضر الجلسة أكثر من نصف الأعضاء أيا كان العدد

وهنا يكفى لاسقاط الوزارة أن يقرر عدم الثقة بها أكثر من نصف الحاضرين .

ولقد رأى دستور سنة ١٩٣٠ على عكس دستور سنة ١٩٢٣ ضرورة اشتراط أغلبية خاصة حتى يضمن للوزارات شيئا من الاستقرار فاشترط « أغلبية الاعضاء » لا مجرد « الأغلبية المطلقة » والفرق بين الأمرين معروف سبق بيانه فى المبادىء العامة بالتفصيل . وعليه فقد جاءت المادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٣٠ مقررة مايلى :

« إذا قرر مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه عدم الثقة ... الخ[1] »

---

(١) جاء فى مذكرة دستور سنة ١٩٣٠ مايلى تبريراً لهذه الأغلبية الخاصة :

« .... أصبح من الممكن بالتطبيق للمادتين ٩٩ و ١٠٠ (من دستور سنة ١٩٢٣) أن يكفى لاسقاط الوزارة — نظريا على الاقل — ربع عدد الأعضاء زائداً واحدا ..... على أنه لما كان الملحوظ فى أمر الاقتراع بالثقة أنه يقدر أن يتخلف أحد عن الجلسات التى يجرى فيها ذلك الاقتراع كان المفهوم أن اسقاط الوزارة انما يكون بالاغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس . ولا شك فى أن مثل هذا الأمر المهم أمر الثقة بالوزارة يحسن أن يكون حكمه مطردا وألا يكون من الممكن اسقاط الوزارة مرة من المرات بربع عدد الأعضاء فى حين أن المقدر لما يقع فى أغلب الاحوال أنها لا تسقط إلا بالاغلبية المطلقة لجميع الأعضاء ....

« على أن الملاحظ من جهة أخرى أن عدم ثبات الوزارات كان ولا يزال من الأدواء الدوية للنظام البرلمانى وقد جاهد أهل الرأى فى علاجه كما عنيت الدساتير الحديثة بذلك ومن أهل الرأى من يشترط أن لايكون الوزير عضوا بالمجالس النيابية ليحول دون طمع الطامعين العابثين بأمر الثقة . ومنهم من يشترط ألا يجوز إعادة انتخاب أعضاء المجالس النيابية ليمنع بذلك أن تصبح السياسة حرفة أو صناعة وليكف من مطامع محترفيها . أما الدساتير الحديثة فقد انتهجت فى علاج هذه الحالة طريقة تحديد الاغلبية بالنسبة الى عدد أعضاء المجلس . ومنها مايجعلها أغلبية ممتازة — ثلاثة أخماس عدد الاعضاء (هكذا فى ليتوانيا) ومنها مايكتفى بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء — أي نصف الاعضاء زائدا واحدا [الاصح ان يقال « أكثر من نصف الاعضاء »]

=

المسؤولية أمام مجلس النواب وحده : لقد راعى الدستور المصرى أن مجلس النواب هو المجلس الأكمل تمثيلا لأن أعضاءه جميعهم منتخبون فى حين نجد خمسى أعضاء مجلس الشيوخ معينين ، كما راعى كذلك أن مجلس النواب قابل للحل بعكس مجلس الشيوخ ، فلهذا وذاك جعل الدستور مسئولية الوزارة أمام مجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ ، وبذا كان النظام البرلمانى المصرى نظاما متوازنا équilibré .

اجراءات المسئولية وضماناتها : نظراً لخطورة هذه المسئولية السياسية وأثرها فى عدم استقرار الوزارات نجد المشرع قد أحاطها ببعض الضمانات وخصها ببعض الاجراءات الشديدة وهذا ما يمكن إجماله فيما يلى :

(ا) عدم جوز مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه إلا إذا توفر شرطان معاً وهما حالة الاستعجال وموافقة الوزير وهذا ما اشترطته بصراحة المادة ١٠٧ من الدستور . فعلى هذا النحو تضمن الحكومة الا تفاجأ بمناقشة الاستجواب والا تؤخذ على حين غرة . بل على العكس يمكنها أن تعد عدتها وتحضر أسانيدها وتجمع أنصارها لتذود عن سياستها وكيانها .

(ب) إذا ما أريد الاقتراع على مسألة الثقة بالوزارة على إثر مناقشة استجواب ما فيحق للوزراء دائما - بنص المادة ١٠١ من الدستور - « أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم » — وعليه فأمام الوزراء مهلة ثمانية أيام هنا تضاف إلى الثمانية الأيام الواردة فى الضمان الأول السابق ذكره . ولا شك أن هذا الضمان

= « وترى الوزارة الأخذ بالطريقة الأخيرة خصوصا وأنها تتفق فى نتيجتها مع ما يمكن أن يجرى عمليا فى غالبية الاحوال في مصر مع تطبيق المادتين ٩٩ و١٠٠ » [راجع البيان المرفق بدستور سنة ١٩٣٠ ص ٢٢]

مضافا إلى الضمان السابق يزيد فى تثبيت قدم الحكومة أمام العاصفة التى تمر بها فى مجلس النواب والتى قد تجتاحها.

(ح) تنص المادة ١٠١ من الدستور على أن تعطى الآراء بالتصويت شفهيا أو بطريقة القيام والجلوس ولكنها قد خرجت على هذه القاعدة العامة عندما قررت فى فقرتها الثانية أنه « ... فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع فى مجلس النواب على مسألة الثقة فان الآراء تعطى دائما بالمناداة على الاعضاء بأسمائهم وبصوت عال .... » (١)

---

(١) وضع دستور سنة ١٩٣٠ ضمانات أشد من السابقة بالرغم من أنه لم يحصل قط فى تاريخ حياتنا البرلمانية منذ سنة ١٩٢٣ أن سقطت وزارة أو وزير بناء على اقتراع مجلس النواب بعدم الثقة بهذا أو بذلك

واذا رجعنا الى دستور سنة ١٩٣٠ نجد :

ا — م ٦٥ تقول : « إذا قرر مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه عدم الثقة ... الخ » (وهذا قيد غير وارد بدستور سنة ١٩٢٣)

ب — م ٦٦ تقرر كذلك : « لامكان النظر فى طلب الاقتراع بعدم الثقة صريحا كان أو ضمنيا يجب أن يوقع عليه ثلاثون نائبا على الاقل وأن تبين فيه الشؤون التى ستجرى فيها المناقشة بيانا واضحا ، [وهذا لامقابل له فى دستور سنة ١٩٢٣ أيضا]

« ولا يجوز أن يطرح هذا الطلب للمناقشة إلا بعد ثمانية أيام على الاقل من يوم تقديمه ، ولا أن تؤخذ الآراء عنه إلا بعد يومين على الاقل من تمام المناقشة فيه [لم يشترط ذلك دستور سنة ١٩٢٣] ويجب على أى حال أن يصدر بشأنه قرار فى ميعاد لايتجاوز أربعة عشرة يوما من يوم تقديمه »

ولقد جاءت المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ بتبريره لهذه الاجراءات الجديدة حيث قالت :

« ... وترى الوزارة من المفيد أن تقتبس عن بعض الدساتير الحديثة [أشارة الى بروسيا وبافاريا واليونان وتشيكوسلوفاكيا] قيودا إجرائية أخرى يراد بها منع الاسراف فى هذا النوع من الاقتراع الذى لايجهل أحد خطره فى الشئون العامة

« وتتلخص هذه القيود فى وجوب أن يطلب الاقتراع بعدم الثقة عدد مخصوص من الاعضاء مقدما بالكتابة وأن يمضى زمن ولو قصيرا بين انتهاء المناقشة فى موضوع الاقتراع وبين الاقتراع نفسه وذلك

(ی) للوزارة الحق فی حل مجلس النواب وذلك علی النحو الذی سیأتی بیانه . وفی هذا الحق ضمان كبیر یوقف مجلس النواب عند حده إن جنح إلی الاسراف فی استعمال المسئولیة الوزاریة .

٢ — تدخل الحكومة فی أعمال البرلمان

لقد بینا مظاهر رقابة البرلمان للحكومة ، وعرفنا أن الحكومة بدورها تتدخل فی أعمال البرلمان . هذا التدخل متعدد المظاهر فیشمل أولا اشراف الحكومة علی تكوین البرلمان من حیث قیامها باجراء الانتخابات علی اختلافها ثم تتدخل علی نحو أكثر وضوحا بحقها فی دعوة البرلمان إلی عقد ادواره العادیة وغیر العادیة ، وبحقها فی تأجیل إنعقاده وفضه فی الحدود الدستوریة . كما تقاسم الحكومة البرلمان بعض الاختصاصات ویشترك الوزراء مباشرة فی العمل البرلمانی كما سبق أن لمسنا ذلك فی مواطن متعددة . وفی النهایة یصل اختصاص الحكومة فی هذا الشأن إلی القمة عندما تستعمل حقاً خطیر الاثر بالغ الاهمیة قرره لها الدستور المصری وهو حق الحل . ذلك الحق الذی نعنی بدراسته بصفة خاصة فیما یلی :—

= لكی یكون الاضطراب الذی تحدثه مثل تلك المناقشة عادة قد هدأ واستقر . وهذه القیود تشترط مراعاتها جمیعا سواء ذكر العضو صراحة أنه یرید طلب الاقتراع علی عدم الثقة أو اكتفی بأن یطلب من المجلس قرارا ینطوی ضمنا علی معنی عدم الثقة . ولولا هذه الحیطة لجاز التخلص من أحكام تلك القیود بتجنب ألفاظ مخصوصة واستعمال أخری تؤدی من قرب أو من بعید إلی معنی عدم الثقة » [راجع البیان المرفق بدستور سنة ١٩٣٠ ص ٢٣]

حق الحل

Droit de dissolution

لقد عرفنا فى دراستنا للمبادىء الدستورية العامة أن الحل هو أنهاء نيابة المجلس النيابى قبل الاجل المقرر لها . ولذلك كانت أهمية الحل بالغة كما قلنا . ولقد أخذت بهذا الحق عن انكلترا الدساتير البرلمانية المختلفة بصفة عامة ورغم ما أثاره هذا الحق من اعتراضات . فلقد قيل أنه مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات ، مناف لمبدأ سيادة الامة التى انتخبت المجلس النيابى، قاض على أجل هذا المجلس قبل الميقات الذى انتخبته الامة له، كما أنه بتمكينه الحكومة من التخلص من المجلس المنتخب فى النظام النيابى يكون بمثابة عزل الوكيل لموكله .

على أن هذه الاعتراضات جميعها لم تمنع من شيوع الاخذ بحق الحل :

أولا : كوسيلة لتحكيم الامة فى نزاع قائم بين المجلس والوزارة (وهنا يكون الحل بناء على طلب الوزارة فيسمى حلا وزاريا . dissolution Ministérielle) .

ثانيا : كطريقة لدفاع الرئيس الاعلى عن حقوقه أو آرائه التى يعتقد أن الامة تؤيد وجهة نظره فيها (وهنا يسمى الحل رئيسيا D. présidentielle فى الجمهوريات ويسمى حلا ملكيا D. royale فى الملكيات) وفى هذه الحالة يقيل الرئيس الأعلى الوزارة التى تشارك البرلمان رأيه على خلاف رأى هذا الرئيس ويأتى بوزارة غيرها تشاركه هو رأيه وتحل البرلمان ويكون للبرلمان الجديد القول الفصل فى النزاع القائم ولذلك لا يلجأ رؤساء الدول الى استعمال حق الحل الا بحذر وحرص شديدين ، بل وأصبحت العادة استعمال الحل الوزارى لا الحل الملكى أو الرئيسى . وفى انكلترا لا يوجد إلا الحل الوزارى .

ثالثا : يلجأ إلى الحل كذلك إذا أجريت تعديلات جوهرية فى نظام الحكم أو فى النظام الانتخابى أو فى وضع الدولة الدستورى أو السياسى أو فى غير ذلك من الأمور الأساسية الماسة بكيان الدولة أو بمصالحها الجوهرية ويلاحظ أن الاسراف فى الالتجاء إلى حق الحل فى مثل هذه الحالات والتوسع فيها كما فى انكلترا يجعل النظام البرلمانى فى الواقع نظاما نصف أو شبه نيابى كما عرفنا Régime Semi-Représentatif (١)

رابعا : ويحل البرلمان — أو أحد مجلسيه حسب الأحوال — بقصد ايجاد أغلبية برلمانية ثابتة لم تكن موجودة من قبل وأدت الى تقلب الوزارات وزعزعة الحكومة وعدم استقرارها .

ولقد نصت على حق الحل المادة ٣٨ من الدستور بقولها : « للملك حق حل مجلس النواب » ويلاحظ بصدد هذه المادة :-

(١) قرر الدستور حق الحل للملك بصفة مطلقة بمعنى أن الحل قد يكون فى استعماله ملكيا أو وزاريا . وقد جاء العمل فى مصر مطبقا لهذين النوعين من

---

(١) يلاحظ وجوب عدم الخلط بين هذه التسمية « النظام شبه أو نصف النيابى » والتى تعتبر مجرد تحوير وتطبيق فى النظام النيابى لا فى نصوصه وأحكامه وبين اصطلاح « النظام نصف المباشر » أو « الديموقراطية نصف المباشرة » التى لا يقصد بها مجرد الاسراف فى استعمال حق الحل بل يراد بها اشتراك الناخبين فعلا ومباشرة فى الحكم مع البرلمان القائم اشتراكا له صور متعددة عرفناها من قبل بالتفصيل كحق الاستفتاء الشعبى وحق الاقتراح الشعبى وحق الفيتو الشعبى وغيرها أما فى النظام شبه النيابى فالقاعدة — كما فى كل نظام نيابى — أن تقتصر مهمة الناخبين على اختيار أعضاء البرلمان وعند هذا الحد تنتهى مهمتهم ويبدأ عمل البرلمان مستقلا دون مشاركة الناخبين اياه أو تدخلهم فى أعماله باقتراح أو اعتراض أو افتاء . [راجع وحيد رأفت ووايت ابراهيم - المرجع السابق - ص ١٦١ - ١٦٦]

الحل، كما نجد تقرير لجنــة الدستور شارحا حق الحل ومؤيدا الرأى السابق حيث يقول :

« حق الملك فى حل مجلس النواب هو أحد سبل الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . وهو حق أقرته دساتير الأمم ذات النظام البرلمانى كافة لأنه الحق الضابط لهذا النظام وفيه كل التأييد لسلطة الأمة. قد ينقطع لطول العهد أو لتغيير الحوادث ما بين الأمة وبين النواب فتقوم الحاجة إلى الرجوع إلى رأى الأمة فى أمر معين . كما قـد تقع مشادة بين الهيئة النيابية والهيئة التنفيذية تعرقل أداء المصالح العامـة . وقد يقع خلاف بين مجلسى النواب والشيوخ فى أمر هام ولا تفلح وسائل التوفيق بينهما . وقد تنقسم الاحزاب فى المجلس إلى فئات متعددة يتعذر معها قيام الأغلبية المتجانسة الثابتة التى لا يستغنى عنها لانتظام العمل . فهذه وغيرها مما لا يسهل تحديده أسباب تدعو إلى حل المجلس والرجوع إلى الأمة نفسها لتختار من النواب من ترى أنهم موضع ثقتها وانهم أهل لاظهار رأيها الملائم لمصلحتها وبهم يتم انتظام الأعمال »[1]

(٢) الحـل قاصر على مجلس النواب دون مجلس الشيوخ . وهـذا يتفق والتوازن المطلوب فى النظام البرلمانى لان الوزارة غير مسئولة سياسيا فى مصر أمام مجلس الشيوخ . والقاعدة المقررة بالمادة ٨١ من الدستور أنه « إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ » .

(٣) أحاط الدستور المصرى الحـــل ببعض الضمانات والقيود التى رآى ضرورتهـــا لمنع اساءة استـــعماله . فنص فى المادة ٨٨ على أنه « اذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجـــديد من أجـل ذلك الأمر » . فما دام المقصود بالحل تعرف رأى الامة وقـد عرف هـذا

(١) راجع تقرير اللجنة العامة ـ مجموعة المحاضر ـ المرجع السابق ـ ص ٢٢٣

بالحل الأول ، فلا محل بالمرة للتفكير فى حل جديد من أجل نفس الأمر وهذا هو ما يعبر عنه بعبارة « dissolution sur dissolution ne vaut. »

كما أورد الدستور ضمانا آخر فى المادة ٨٠ التى تقول : « الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لإجتماع المجلس الجديد فى العشرة الايام التالية لتمام الانتخاب . »

ويلاحظ أن المشرع المصرى لم يأخذ خلال هذه الفترة ببعض ضمانات أخرى أخذت بها بعض الدساتير كتشكيل لجنة من المجلسين (سنويا) تتولى مراقبة السلطة التنفذية فى فترة الحل . (دستور تشيكوسلوفاكيا سنة ١٩٢٢) أو اعطاء مجالس المديريات اختصاصاً فى هذه الفترة إن كان الحل غير دستورى بما قرره فى فرنسا قانون ١٥ فبراير سنة ١٨٩٢ (المسمى Loi Trévenec الذى اختلف الفقه على امكان تطبيقه بفرنسا) . فقد قرر هذا القانون ضرورة اجتماع مجالس المديريات (المجالس العامة Conseils généraux) بقوة القانون إذا ما حل البرلمان حلا غير قانونى فينتخب كل مجلس مندوبين عنه لتكوين جمعية وطنية Assemblée Nationale [1] وكذلك لم يشترط الدستور المصرى ما اشترطه دستور سنة ١٨٧٧ بفرنسا عند ما قرر أنه لا يجوز حل مجلس النواب الا بعد موافقة مجلس الشيوخ على الحل وقد ساعد ذلك على تعطيل حق الحل عملا فى فرنسا وعدم استعماله (فى ظل دستور سنة ١٨٧٥) بالمرة منذ سنة ١٨٧٧

---

(١) راجع السيد صبرى - المرجع السابق - ص ٦٣٠ — ٦٣٣ - ووحيد رأفت ووايت ابراهيم المرجع السابق ص ٤٧٢ — ٤٧٦ - ورسالتنا عن « اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر » المرجع السابق ص ٤٤

(٤) منذ سنة ١٩٢٣ استعمل حق الحل فى مصر كثيراً فى حين لم يسقط البرلمان أية وزارة بناء على اقتراع بعدم الثقة بها . أما استعمال حق الحل فقد لجأت اليه :

(ا) وزارة زيور باشا الأولى فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ وقد اختلف على دستورية هذا الحل والصائب فى اعتقادنا هو الرأى القائل بأنه كان دستوريا فى شكله (إذ أجرى بحجة الرجوع إلى رأى الامة) غير دستورى فى الواقع ومن حيث الروح (لأن رأى الأمة كان معروفا مقدما ونتيجة الانتخابات كان لاشك فى تأييدها لسياسة المغفور له سعد زغلول باشا)

(ب) كما لجأت وزارة زيور باشا الثانية الى حل مجلس النواب بعد إجراء هذه الانتخابات مباشرة (فى ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥) فكان هذا الحل من غير شك حلا غير دستورى ومخالفا لصريح نص المادة ٨٨ من الدستور القائلة « إذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر » .

(ح) فى عهد وزارة المغفور له محمد محمود باشا الاولى حل مجلس النواب ومجلس الشيوخ وعطلت بعض مواد الدستور فى ١٩ يولية سنة ١٩٢٨ . وبذلك لم يكن هذا حلا فقط لمجلس النواب بل كان انقلابا سياسيا وخروجا على الدستور .

وفى سنة ١٩٣٠ ألغت وزارة صدقى باشا الاولى الدستور وقانون الانتخاب ووضعت دستورا وقانون انتخاب جديدين . وبذلك لم يقف الامر عند الخروج على الدستور كما فى الحالة السابقة بل وصل الى درجة الغائه واستبدال غيره به . وقد الغى دستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ فى عهد وزارة المغفور له توفيق نسيم باشا الثالثة سنة ١٩٣٤ وفض البرلمان بمجلسيه وظلت البلاد خاضعة لنظام

دستورى مؤقت حتى عودة دستور سنة ١٩٢٣ واجتماع البرلمان الجديد على أساسه فى ٨ مايو سنة ١٩٣٦ .

(ى) حلت وزارة المرحوم محمد محمود باشا الثانية مجلس النواب فى ٢ فبراير سنة ١٩٣٨

(هـ) حلت وزارة مصطفى النحاس باشا الخامسة مجلس النواب فى ٧ فبراير سنة ١٩٤٢ .

حقوق الشعب

أو

حقوق الأفراد Les Droits individuels (١)

إن الدساتير الديمقراطية تقوم جميعها الآن على أساس تقرير الحقوق الفردية أو حقوق الشعب. تلك الحقوق التى لم تكن معروفة بالمرة فى القديم حين كان سلطان الدولة مطلقا، والتى لم يظهر لها إلا قبس ضئيل فى بعض مظاهر الحياة السياسية لدى الرومان والأغريق، قبس بدأ يتضح فيما بعد على شكل دينى بحت (كواجبات دينية تقيد سلطان الدولة أو الملك) ثم أدعم من بعد ذلك بدعائم غير دينية بحتة وخصوصاً منذ القرن السادس عشر حيث اضيفت إلى القيود الدينية السابقة قيود مستمدة من القانون الطبيعى ومن قوانين الدولة الأساسية Les lois fondamentales du royaume ثم من نظرية العقد الاجتماعى. وبعد أن استقر أمر هذه الحقوق خصوصا فى القرن الثامن

---

(١) شاعت تسمية هذه الحقوق فى القرن الثامن عشر فى فرنسا باسم الحقوق المدنية droits civils وانتشرت بفرنسا فيما بعد تسميتها باسم « الحقوق العامة أو الاجتماعية » droits publics ou sociaux . وتقرر هذه الحقوق — كقاعدة عامة — لكل أبناء الأمة بل وللأجانب فى حدود معينة ، وهى تختلف تماما عن الحقوق السياسية القاصرة على الوطنيين بل وعلى فئة معينة منهم ، فهذه الأخيرة يقصد بها اشتراك الافراد فى السلطات العامة تشريعية وتنفيذية وقضائية . — كحق الانتخاب مثلا — ورغم وضوح هذا الفارق بين الحقوق المدنية والحقوق السياسية سنرى فيما بعد أن هنالك حقا يتذبذب بين هذه وتلك هو حق تقديم العرائض [اسمان — المرجع السابق ص ٥٨٧ و٥٨٨]

عشر أخذت تنهار تلك الافكار السابقة التى كانت أساسا لهذه الحقوق من قبل ولكن حقوق الأفراد ظلت قائمة رغم انهيار اسانيدها القديمة لأنها غدت جزءاً من الضمير العالمى والوجدان الانسانى. فاستقرت وإن اختلف الفقهاء على تحديد أساسها من جديد اختلافا لم يمنع اجماعهم على ضرورة صيانتها وتقديسها كما اجمعت البلاد الديمقراطية على تقرير هذه الحقوق تارة عن طريق اعلانات الحقوق déclarations des droits — كما حصل مثلا فى انكلترا عند إعلان العهد الأكبر (Magna Carta) سنة ١٢١٥ وبيان الحقوق سنة ١٦٨٩ (Bill of rights) وغيرهما — ومثال ذلك فى فرنسا ايضا اعلان حقوق الانسان فى سنة ١٧٨٩ وكاعلان الحقوق الصادر فى السنة الثالثة للثورة وإعلان سنة ١٨٤٨ ؛ وتارة أخرى تقرر هذه الحقوق الفردية فيما يسمى بضمانات الحقوق garanties des droits اى بصورة نصوص دستورية فى صلب القوانين الاساسية ، وبذلك تسمو هذه النصوص فى صيغتها الدستورية هذه على القوانين العادية. وهذا ما أخذت به أغلب الدساتير الحديثة ومنها الدستور المصرى.

على أننا قبل الدخول فى تفصيلات دراسة هذه الحقوق وتطبيقاتها فى مصر يجب ان نلفت النظر إلى أن لهذه الحقوق جميعها صفة سلبية بمعنى أنها تحدد سلطان الدولة وحقوقها تحديدا لا تلتزم معه الدولة قبل الافراد بأى التزام ايجابى بل تلتزم بالامتناع عند اتيان الأمور التى تنافى هذه الحقوق

= ويلاحظ أنه قد تشترط على سبيل الاستثناء شروط خاصة للتمتع بحق من الحقوق العامة ، فان حصل مثل هذا التحديد كان مرجعه إما الى كون هذا الحق العام يؤدى الى المساهمة فى الشؤون السياسية بطريقة غير مباشرة فيكون هذا الحق هنا شبيها بالحقوق السياسية من وجه . مثال ذلك الحقوق العامة المتعلقة بحرية الصحافة وحرية الرأى . واما أن يكون ذلك التحديد راجعا الى أن مباشرة الحق العام تحتاج الى كفاءة ومؤهلات خاصة لا تتوفر لدى جميع الأفراد ومثال ذلك حق التوظف .

وتلك الحريات . أو كما يقول الأستاذ اسمان

« il (l'Etat) doit s abstenir de certaines immitions pour laisser libre l'activité individuelle »

وعليه فان كانت للافراد مثلا حرية الملكية وحرية التعليم وحرية العمل كما سنرى ، فليس معنى ذلك حق كل فرد فى أن يطالب الدولة بأن تحقق له فعلا قدراً مساوياً لغيره من الملكية أو التعليم أو العمل . فواجب الدولة هو عدم الوقوف فى سبيل تمتع الفرد بهذه الحقوق لاأن تضمنها له فعلا (١) .

وإذا بحثنا مختلف الحقوق الفردية هذه وجدناها فى الحقيقة تقوم على ركنين أساسيين وهما : المساواة المدنية L'égalité civile والحرية الفردية La liberté individuelle ولكل واحدة منهما مظاهر متعددة على النحو الآتى : —

أولا ـ المساواة

(١) — المساواة المدنية : المقصود بالمساواة هنا هو المساواة القانونية égalité de droit لاالمساواة الفعلية égalité de fait كما أشرنا فليس الغرض ان يتساوى الناس جميعا مهما اختلفت كفاءاتهم ومؤهلاتهم فى الثروة والأملاك وانما المراد بالمساواة هنا ان ينال الجميع على قدم المساواة حماية القانون بحيث يتمكن كل شخص من التمتع بنفس المنافع الاجتماعية وليدة القانون التى يتمتع بها الآخرون وبحيث يخضع الجميع للتكاليف التى يفرضها القانون على الأفراد وبذلك تكون المساواة فى المنافع والتكاليف على السواء ، وبالتفصيل الآتى :

(ا) ـ المساواة فى المنافع الاجتماعية : ومظاهرها هى :

١ ـ المساواة أمام القانون

هذه المساواة تتضمن فى الحقيقة كل مظاهر المساواة الأخرى

---

(١) راجع اسمان — المرجع السابق ـ ص ٥٨٦ — ٥٨٧

التى سيأتى ذكرها . ويقصد بالمساواة أمام القانون أن يكون الافراد جميعهم طائفة واحدة لا تميز لأحد على الآخر فى تطبيق القانون ، وهذا يفيد القضاء حتما على نظام الرق وعلى تبعية الانسان للأرض مما كان معروفا فى العهد الاقطاعى كما يتضمن القضاء على امتيازات الطبقات كامتيازات الاشراف والنبلاء التى لم تلغ بفرنسا إلا فى ١٧٨٩/٨/٤ حيث لم تعد للأشراف إلا ألقابهم الفخرية التى لا تعطيهم أى امتياز أمام القانون ولا تعفيهم من أى تكليف يفرضه النظام الاجتماعى الذى ينعمون قبل غيرهم بمنافعه ويفيدون من مغانمه

ولقد نصت على هذه المساواة المادة الثالثة من الدستور المصرى بقولها: « المصريون لدى القانون سواء . وهم متساوون فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين » .

٢ — المساواة أمام القضاء

تشمل هذه المساواة القضاء بمختلف جهاته ودرجاته ، ومضمونها ألا يميز أشخاص على غيرهم من حيث القضاة أو المحاكم التى تفصل فى الجريمة ولا من حيث العقوبات القانونية المقررة على مرتكبيها أى كما يقول الاستاذ اسمان[1] «l'exclusion des juridictions privilégiées ou d'exception »

وعلى هذا الاساس جاءت الثورة الفرنسية قاضية فى فرنسا على المحاكم الممتازة الخاصة بالنبلاء وعلى المحاكم الاستثنائية الخاصة بالفصل فى بعض الجرائم بالذات ، كما قضت على ما كان متبعا قبلهما من التفريق فى العقوبة بين الاشخاص وفى طرق تنفيذها حيث كان الأشراف المحكوم عليهم بالاعدام مثلا يعدمون بضرب العنق (المقصلة) فى حين كان يعدم غيرهم شنقا .

ولكن لا ينافى مبدأ المساواة أمام القضاء طبعا اختلاف العقوبة التى يحكم

(١) — أسمان — المرجع السابق — ص ٥٨٣

بها القاضى تبعاً لاختلاف ظروف المجرمين ولو كانت الجريمة واحدة. وكذلك لا يجافى هذه المساواة ان توجد محاكم خاصة بشرط ألا تتضمن تمييز فئة من الشعب على غيرها. فيجوز مثلاً أن توجد محاكم خاصة بالمجرمين الأحداث، وأن تتبع اجراءات خاصة بهم وتختلف عن المحاكم والاجراءات المقررة بالنسبة لغيرهم وهكذا.

هذه المساواة مسلم بها فى الدول المختلفة ومنها مصر رغم أن الدستور المصرى لم ينص بالذات عليها كما فعلت دساتير أخرى كالدستور العراقى مثلا (م ٩).

ولقد جاء فى « كتاب القضاء » الذى بعث به سيدنا عمر رضى الله عنه إلى أبى موسى الأشعرى مايلى: « ... آس بين الناس فى وجهك ومجلسك وقضائك حتى لا يطمع شريف فى حيفك ولا ييأس ضعيف من عدلك.. »[١]

(٣) المساواة فى التوظف

ويقصد بهذه المساواة ألا تميز فئة من الموظفين على فئة أخرى فى تقلد وظائف الدولة. ولكن لامساواة الا بعد توفر كل مايتطلبه القانون لتقليد هذه الوظائف من شروط ومؤهلات. وهذه المساواة تقتضى أن يكون التعليم العام مجانيا — كقاعدة عامة — وفى متناول الجميع لأن التعليم هو الطريق الى التوظف فيجب أن يفتح بابه للجميع دون عرقلة أو تعجيز.

ويلاحظ أن هذه المساواة التى نتحدث عنها مبدأ قد ترد عليه استثناءات ضيقة يمليها الصالح العام ففى فرنسا مثلا - مهد المساواة والحرية - ولاعتبارات متعلقة بصالح الجمهورية الفرنسية قرر قانون ١٨٨٦/٦/٢٢ منع أبناء العائلات التى سبق لها تولى عرش فرنسا من تقلد الوظائف العامة او الوظائف النيابية اى عضوية الهيئات المنتخبة[١]

---

(١) راجع « سبل السلام » الجزء الرابع — محمد اسماعيل الصنعاني — ص ١٦٢

(٢) نيزار - المرجع السابق - ص ٢٩ - ٣٠

ولقد نصت على حق التوظف المادة ٣ من الدستور المصرى بقولها : « واليهم (أى المصريين) وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا فى احوال استثنائية يعينها القانون » وقد صدر فى سنة ١٩٣٦ القانون رقم ٤٤ خاصا بتوظيف الأجانب كما سبق أن ذكرنا.

(ب) — المساواة فى التكاليف الاجتماعية:

وذلك لأن الغنم بالغرم ومادام الناس متساوين فى مغانم الحياة الإجتماعية وجب بالتالى أن يتساووا فى المغارم العامة التى يقتضيها النظام الإجتماعى وقد نصت على هذه المساواة فى التكاليف المادة ٣ من الدستور التى سبق ذكرها. ويلاحظ ان لهذه المساواة مظهرين :

١ — المساواة فى الضرائب : ليس المقصود بهذه المساواة طبعا أن يتساوى مقدار ما يؤديه كل فرد فى الجماعة من الضرائب وإنما المقصود أن يؤدى الجميع الضرائب وفق مقدار ثرواتهم . بل إن هذه المساواة لا تتنافى مع قاعدة تصاعدية الضريبة la progressivité de l'impôt أى أن ترتفع نسبتها كلما ارتفع مقدار الثروة وذلك مادامت هذه القاعدة عامة على الجميع دون تفريق بين شخص وآخر أو فئة وأخرى . فالذى ينافى هذه المساواة هو أن تمتاز فئة بالاعفاء الكلى من الضرائب اللهم ان كان الاعفاء لبعض الأشخاص على سبيل المساعدة كالثروات الصغيرة وكحاله رب الأسرة الكبيرة مثلا . ولقد وجد الاعفاء الكلى فى فرنسا قبل سنة ١٧٨٩ بالنسبة للاشراف ورجال الدين .

٢ — المساوة أمام الخدمة العسكرية : فيجب أن يقوم كل فرد بأداء واجبه العسكرى مقابل إفادته من مغانم الحياة الاجتماعية التى ينعم فيها ، وتقتضى هذه المساواة ألا يعفى أحد أو طبقة ما من الخدمة العسكرية ، بل

تفرض هذه الخدمة ولمدة واحدة على الجميع عند بلوغهم السن المحددة وعليه فامكان التخلص من هذا الواجب مقابل دفع مبلغ من المال (البدل) يجافى فكرة المساواة التى نتحدث عنها لأنه يعفى فى الواقع الاغنياء من واجب الخدمة العسكرية ويجعله قصرا على الفقراء . وما زال القانون المصرى يأخذ بكثير من هذه الاعفاءات التى فوق مجافاتها كما قلنا لمبدأ المساواة تعتبر وصمة فى جبين القومية المصرية وفهما سيئاً لمعنى الجندية . فالجندية يجب أن يفهمها المشرع قبل أن يفهمها العامة على أنها شرف يسعى اليه وليست شراً يرجى الخلاص منه

ثانيا ـ الحرية

المقصود بالحرية كما حددتها المادة الرابعة من اعلان الحقوق الفرنسى الصادر سنة ١٧٨٩ هو قدرة الانسان على اتيان كل عمل لا يضر بالآخرين ومن هذا التعريف يتضح أن هذه الحرية ليست مطلقة بل مقيدة بعدم اضرار الشخص بغيره ، ولهذا جاز بل وجب تنظيمها على نحو يكفل منع الاسراف فيها أو إساءة استعمالها . وإنما يجب أن تكون الحدود التى يقتضيها هذا التنظيم عامة، وليست تحكمية كما كان الحال فى القديم . ومعنى عموميتها هذه أن توضع للجميع بناء على قوانين أو لوائح تنتظم كل الأفراد دون تفريق او تمييز فبذلك نحدد حرية الفرد للابقاء عليها ونقيدها لنصونها من العبث والفوضى وبغير ذلك يصبح اطلاق الحرية معول هدم لها إذ لا حرية مع الفوضى والاضطراب .

وعليه فالحرية اصل غير مطلق وانما يمكن بل يجب ان ترد عليه قيود واستثناءات بقصد تنظيم الحرية نفسها . على أن هذا التنظيم قد يتخذ صبغة وقائية بمعنى أنه لا يصح للفرد استعمال حريته إلا بعد أخذ إذن خاص من الدولة مثلا كما هو الحال عند انشاء صحيفة جديدة (حرية الرأي والصحافة) وعند عقد

اجتماع (حرية الاجتماع) وعند فتح محلات عامة أو مصانع (حرية العمل) وما الى ذلك

وقد يأخذ تنظيم الحرية صورة علاجية أو جزائية بمعنى تنظيم عقوبات وجزاءات (مدنية أو جنائية) على كل الاسراف فى الحريات الفردية اسرافا يترتب عليه إضرار بالاخرين [١]

هذه الحرية الفردية لها صورة مختلفة على النحو الآتى :

ا - الحريات المتصلة بمصالح الفرد المادية ومظاهرها هى :

(١) الحرية الشخصية أى الحرية بمعناها الدقيق وهى التى تفيد — فوق تخلص الفرد من كل استرقاق وارتفاق — تمتعه بحريته الجسمانية فى التنقل داخل الدولة والخروج منها ، وكذلك حريته بمعنى عدم جواز القبض عليه أو حبسه أو معاقبته إلا بمقتضى القانون وفى الحدود التى يقررها هذا القانون [٢] تلك هى الحرية التى دافع عنها بفصاحة فولتير ومنتسكيو بصفة خاصة فى القرن الثامن عشر . وعليه فوفقا لهذه الحرية يجب - أولا - الا يقبض على الشخص أو يحجز إلا فى الحالات المنصوص عليها صراحة فى القانون ، ويجب - ثانيا - ألا يحصل هذا الحجز أو ذلك القبض إلا بناء على أمر موظفين محددين تتوفر فيهم ضمانات خاصة تكفل استقلالهم وهم عادة القضاة ورجال النيابة العمومية — ويجب كذلك — ثالثا — أن يعاقب الأشخاص الذين يأمرون

---

(١) نيزار - المرجع السابق - ص ٣٣ - ٣٤

(٢) ولكن يمكن القبض على الشخص وحجزه إذا صدر حكم عليه بذلك فى الحدود القانونية ، أو قبل الحكم عليه فى أحوال خاصة محددة بدقة فى القانون كما لو وجد متلبسا بجريمة أو كان متهما وخشى من تركه أن يؤثر على الشهود أو يتفق مع شركائه على ما يعرقل سير العدالة أو يرتكب جريمة جديدة لاخفاء القديمة وكذلك اذا خشى فراره من تنفيذ الحكم الذى يصدر عليه . ففي مثل هذه الحدود الضيقة يجوز قانونا القبض على الشخص وحجزه [نيزار - ص ٣٤ - ٣٩]

أو يسمحون أو يبقون على قبض الافراد أو حجزهم على خلاف حكم القانون [١].

وقد نص الدستور المصرى على الحرية الشخصية فى المادة الرابعة بقوله « الحرية الشخصية مكفولة » كما نصت المادة الخامسة على أنه « لا يجوز القبض على أى انسان ولا حبسه إلا وفق أحكام القانون »

وجاء فى المادة السادسة مايلى : « لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون ولا عقاب الا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها » [٢]

كما قررت المادة السابعة أنه « لا يجوز ابعاد مصرى من الديار المصرية ولا يجوز أن يحظر على مصرى الاقامة فى جهة ما ولا أن يلزم الاقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون ».

(٢) حرية أو حق التملك : مادامت كل ملكية فردية هى فى الأصل ثمرة النشاط الفردى وجب منطقيا الاعتراف للشخص بحق جنى هذه الثمرة أى اقتناء الأموال ، وبحرية التصرف فيها وفى كل ماتنتجه . وهذه هى حرية أو حق الملكية وقد نص على هذا الحق « اعلان حقوق الانسان » الفرنسى الصادر سنة ١٧٨٩ واعتبره حقاً مصوناً ومقدساً droit inviolable et sacré ولكن المشرعين والفقهاء يميلون الآن إلى اعتباره وظيفة اجتماعية ترمى إلى تحقيق صالح اجتماعى عام يرسم لها حدودها.

ويقصد بحرية التملك قدرة كل فرد قانونيا على أن يصبح مالكا فى النظم الديمقراطية على عكس النظم الشيوعية . ويلاحظ ان هذه الحرية هى القاعدة العامة ولكنها ليست قاعدة مطلقة إذ نجد لها استثناءات فى القانون من أمثلتها

---

(١) اسمان - المرجع السابق ص ٥٨٥ - ٥٨٦ - ونيزار - المرجع السابق ص ٦٥ - ٦٦ - والسيد صبرى - المرجع السابق ص ٢٩٢

(٢) قارن هذه المادة بالمادة ٢٧ من الدستور وراجع ماسبق فى هذا الشأن ويلاحظ ماجاء فى الآية الشريفة « وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا »

مصادرة بعض الأموال والاستيلاء عليها ونزع الملكية وغير ذلك .

ولقد نصت على حرية التملك هذه المادة ٩ من الدستور المصرى بقولها « للملكية حرمة . فلا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا ... »

كما نصت المادة ١٠ على أن « عقوبة المصادرة العامة للاموال محظورة »

(٣) حرمة المسكن ، بمعنى عدم جواز اقتحامه بدون إذن صاحبه سواء أكان منزلا كاملا أو طابقا به أو حجرة خاصة فيه . وهذا فى الحقيقة نتيجة للحرية الشخصية . وضرورة لازمة لضمان هدوء الشخص بمسكنه لا يقلقه فيه احد خصوصا بالليل حيث يكون الاقلاق أشد أثرا . وهذا التحريم خاص طبعاً بالمساكن الخاصة وليس بالمحلات العامة كالنوادى والملاهى مثلا . وتوجد فى القوانين المختلفة عادة جزاءات جنائية على انتهاك حرمة المسكن شأنها فى ذلك شأن انتهاك الحرية الشخصية كما سبق أن بينا . وإنما لا يفهم من ذلك أن حرمة المسكن هذه مطلقة بل لها قيود قانونية محددة بدقة واستثنائية ومحوطة بضمانات قوية لتحول دون اساءة الاستعمال .

ولقد جاء النص صريحا على حرمة المسكن فى القرآن الكريم حيث قال تعالى بسورة النور : « يأيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتا غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون . فإن لم تجدوا فيها أحدا فلا تدخلوها حتى يؤذن لكم وإن قيل لكم ارجعوا فارجعوا هو أزكى لكم والله بما تعملون عليم » .

وقد نص الدستور على هذه الحرية فى المادة الثامنة التى تقول : « للمنازل حرمة . فلا يجوز دخولها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه »

(٤) حرية العمل والتجارة والصناعة :

هذه الحرية أيضا من متممات الحرية الشخصية وهى تحول دون احتكار بعض الأعمال بواسطة هيئات خاصة . ولكن هذه الحرية لا تمنع من وضع شروط معينة يجب توفرها فى الشخص حتى يزاول هذه الأعمال . ويترتب على كون الانسان حرا فى العمل الا يصح اجباره على أداء عمل لا يريده وبذا يصح له أساسا الاضراب عن العمل مادام يريد ذلك. على أن هذه الحرية بدورها ليست مطلقة ، بل إن الاتجاه الحديث فى التشريع يميل إلى تحديد هذه الحرية تأثراً بفكرة التضامن الاجتماعى والسماح بتدخل الدولة فى تنظيم القواعد الخاصة بالعمل بل والى درجة التدخل فى تحديد شروط عقد العمل نفسه فنجد التشريعات مثلا - فى حدود معينة يقتضيها الصالح العام - تمنع تشغيل الصغار إلى سن معينة وكذلك تمنع تشغيل النساء فى بعض الأعمال الشاقة اومن العمل ليلا (مثال ذلك القانون الفرنسى الصادر فى ٢ نوفمبر سنة ١٨٩٢) ومن ذلك أيضاً تحديد ساعات العمل وتنظيم الشروط الصحية ووسائل المعالجة والتعويض لصالح العمال وغير ذلك من التشريعات التى اتسعت ارجاؤها حتى كونت « تقنينات » خاصة فى بعض البلاد تعرف باسم « تقنين العمل » Code du Travail بل إن المشرع يستطيع أن يضع قواعد تنظم ما يسمى بعقد العمل الجمعى Contrat collectif du travail الذى تمضيه النقابات مع أرباب الأعمال ويلزم الجميع وبين يدى البرلمان المصرى الآن مشروعات قوانين خاصة بالعمل والعمال . فمثل هذه النصوص لا تعتبر مخالفة لحرية العمل لأن هذه الحرية — كسائر الحريات — نسبية وليست مطلقة ، هذه هى حرية العمل التى يجب الأخذ بها فى مصر ولو لم يرد عنها نص خاص فى الدستور لانها من مظاهر الحرية المنصوص عليها فى المادة الرابعة ، ولأن الحريات كما قلنا تمليها اعتبارات عليا تسمو فوق الدساتير والنصوص .

ب — الحريات المتصلة بمصالح الأفراد المعنوية :

هذه الحريات هى :

(١) حرية العقيدة والعبادة والمقصود بحرية العقيدة حرية الشخص فى قرارة نفسه فى اعتناق أى مبدأ أو دين أو فى عدم اعتناق هذا أو ذاك . وهذه مسألة سرائر وقلوب وقد نصت عليها المادة ١٢ من الدستور بقولها « حرية الاعتقاد مطلقة » أما حرية العبادة فمعناها حرية الشخص فى أن يتعبد اى ان يباشر مظاهر الدين الخارجية التى خرجت من عالم السرائر إلى عالم الظاهر ، وهى تتضمن كذلك حريته فى عدم مباشرة أى مظهر من هذه المظاهر . ولكن يلاحظ أن تعبد الانسان فى مسكنه الخاص لايثير صعوبة ما لأنه تحميه فيه حرمة المسكن السابق ذكرها . أما مباشرة هذه المظاهر خارج المسكن فأمر دقيق يحتاج إلى رقابة من الدولة وحدود يفرضها النظام والصالح العام .

هذه الحرية تقتضى منطقيا أن تكون الأمور العامة محايدة غير مصطبغة بصبغة دينية معينة وهذا هو الذى أدى إلى تبرير الفصل بين الدولة والدين فصلا اصطبغت معه المرافق العامة بصبغة زمنية بدلا من الطابع الدينى .

وعليه فإن دين الدولة الرسمى أو دين الأغلبية الغالبة من ابنائها يجب ألا يخل بالاحترام الواجب للأديان الاخرى ويجب أن يتمتع أبناء هذه الاديان بحريتهم فى الاعتقاد وفى العبادة ويلاحظ أن حرية العبادة نسبية تحدها مقتضيات الصالح العام والنظام تلك الحدود التى تنتظم كل الأديان حتى دين الدولة الرسمى نفسه .

وقد نصت على حرية العبادة المادة ١٣ من الدستور بقولها : « تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الاديان والعقائد طبقا للعادات المرعية فى الديار المصرية على الا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الآداب » .

(٢) حرية الرأى والاجتماع وتأليف الجمعيات : ويقصد بحرية الرأى أن

يستطيع كل انسان التعبير عن آرائه وأفكاره للناس سواء كان ذلك بشخصه أو برسائله أو بوسائل النشر المختلفة أو بواسطة الروايات التمثيلية أو الأفلام السينمائية وما اليها . أما حرية الاجتماع فيراد بها قدرة الأشخاص على التجمع فترة من الوقت ليعبروا عن آرائهم تعبيرا قد تصحبه مناقشة أو جدال أو تبادل رأى ولقد نص الدستور المصرى على هذه الحريات فيما يلى :

م ١١ « لا يجوز افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية الا فى الأحوال المبينة فى القانون » .

م ١٤ « حرية الرأى مكفولة . ولكل انسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون » .

م ١٥ « الصحافة حرة فى حدود القانون . والرقابة على الصحف محظورة وانذار الصحف أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور كذلك إلا إذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى » .

م ٢٠ « للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا . وليس لأحد من رجال البوليس ان يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم الى اشعاره . لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فانها خاضعة لأحكام القانون . كما أنه لا يقيد او يمنع اى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى » .

م ٢١ « للمصريين حق تكوين الجمعيات . وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون » .

ويلاحظ ان المادة ١٦ من الدستور قد نصت على حرية اللغة بقولها : « لا يسوغ تقييد حرية احد فى استعماله اية لغة اراد فى المعاملات الخاصة او التجارية او فى الأمور الدينية او فى الصحف والمطبوعات اياكان نوعها او فى الاجتماعات العامة » .

(٣) حرية التعليم : ويقصد بهذه الحرية قدرة الانسان على أن يأخذ العلم

عمن يشاء وأن يلقن غيره معلوماته علنا كيفما يشاء وهذا يعتبر فى الحقيقة مظهراً لحرية الرأى وتبادل الافكار ويرى البعض أن الغرض من هذه الحرية إنما هو صيانة العقيدة الدينية واحترامها ولعله مما لا يحتاج الى بيان ان حرية التعليم هذه لا تؤتى ثمرتها إلا إذا كفلنا للمدرسين حرية التعبير عن آرائهم تعبيراً علميا نزيها. كما لا يصح أن تفهم هذه الحرية بمعنى حق الفرد فى الامتناع عن تلقن العلم كلية فقد تفرض الدولة على الافراد التعليم الأولى مثلا، بل وبعض ماهو أعلى منه، أو التعليم إلى سن معينة[1]. ويرجع ذلك إلى أن التعليم يتناول اساساً الصغار والصبية، صغار اليوم وناخبى ورجال المستقبل ولهذا كان طبيعياً أن تفرض الدولة قدراً ضرورياً وحداً أدنى منه على النشء حتى يستطيع غداً أداء واجبه السياسى فى النظام الديمقراطى. ولهذا قيل أيضا بوجوب احتكار الدولة للتعليم لكى ترعى فى نفس الوقت صالح النشء وصالح الجماعة فى ذلك الشأن الخطير. هذا من ناحية ومن ناحية ثانية لوحظ أن لأب الأسرة حقوقا تقابل حق الدولة هذا بل وتسمو عليه، فالأب هو الملزم بتربية ابنه وتعليمه واختيار معلميه.

أمام هذين الاعتبارين المتعارضين وعملا على التوفيق بينهما قيل منذ القرن الثامن عشر بأن تكون للأب حرية تعليم أبنائه وانما تحت رقابة الدولة رقابة تمكنها من الاشراف على اختيار المدرسين وعلى برامج التعليم نفسها

---

(١) تنص المادة الاولى من قانون التعليم الاولى رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ على أن: «التعليم الاولى الزامى للبنين والبنات من تمام سن السابعة الى تمام الثانية عشرة». وفرضت المادة ١٩ من القانون المذكور على كل مجلس مديرية أن يخصص للتعليم الأولى ٦٦ ٪ من الضرائب الاضافية على ضرائب الأطيان، كما فرضت على كل مجلس بلدى أن يخصص لهذا التعليم ١ ٪ من مجموع ايراداته. ولقد نصت المادة ٦ من قانون مجالس المديريات رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ على أن «يقوم مجلس المديرية بالتعليم الاولى ويتولى إدارته فى جميع المدن والقرى بالمديرية وفقا للقوانين واللوائح .....

«ولا يتولى مجلس المديرية أى فرع آخر من فروع التعليم».

والنظريات والمبادىء التى تلقن للطلاب (١).

ولقد أورد الدستور المصرى فى هذا الصدد المواد ١٧ — ١٩ القائلة :

م ١٧ : « التعليم حر مالم يخل بالنظام العام أو ينافى الآداب » .

م ١٨ : « تنظيم أمور التعليم العام يكون بالقانون » .

م ١٩ : « التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات . وهو مجانى فى المكاتب العامة » (٢).

(٤) حق تقديم العرائض : ويقصد بذلك حق الانسان فى أن يتقدم بشكاته ومطالبه وملاحظاته مكتوبة إلى السلطات العامة .

على أن مايتقدم به الفرد على هذا النحو من العرائض قد يقصد به الشكوى من عمل جائر حاق به فاراد بعريضته رد هذا الجور وتعويض ما أصابه من ضر بسببه . وبذلك يتميز حق تقديم العرائض فى هذه الصورة بكونه يرمى إلى تحقيق مصلحة شخصية ويتصل اتصالا وثيقا بالحرية الفردية . فهو هنا من غير شك حق فردى يضمن هذه الحرية من العبث بها ، ولكنه ضمان تضاءلت اليوم قيمته بعد أن أصبحت لدى الفرد طرق منظمة قضائية وإدارية ، يستطيع بها الطعن فى الاعمال التحكمية التى يضار منها . وحتى بدون هذه

---

(١) نيزار المرجع السابق ص ٦٨ — ٦٩ .

ويلاحظ أن المادة الخامسة من قانون التعليم الاولى المصرى رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ تقرر فى هذا الشأن مايلى :

« يجوز لوالد الطفل أو متولى أمره تعليمه فى معهد آخر [أى غير المكاتب العامة] أميرى أو حر أو فى منزله بشرط أن يخطر بذلك رئيس مجلس المديرية أو المحافظ على حسب الاحوال وبشرط أن تكون دراسته معادلة لدراسة المكاتب العامة .

« ويحدد وزير المعارف العمومية بقرار منه شكل الاخطار والمدة التى يجب حصوله فيها وكذلك طريقة التحقق من معادلة الدراسة »

(٢) ينظم التعليم الاولى الآن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ الذى سبقت الاشارة اليه .

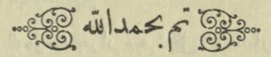
الطرق الفنية ذات الاثر الفعال المباشر نجد الأفراد كثيرا مايفضلون فى العصر الحاضر بث شكواهم بطريق الصحافة والنشر التى قد تكون أقوى أثرا على رجال الحكومة من تقديم العرائض الى هؤلاء الرجال .

على أنه لو كانت هذه هى الصورة الوحيدة لحق تقديم العرائض لمااختلف الرأى على طبيعة هذا الحق ولاعتبره الجميع حقا فرديا ولاعترف به دواما لكل الناس ذكورا واناثاً ، وطنيين وأجانب . ولكن توجد صورة أخرى لحق تقديم العرائض جعلته موضع خلاف ومثار مناقشه وبحث طويلين. هذه الصورة الثانية تخلع عليه — بخلاف الصورة السابقة — صفة الحق السياسى الذى يرمى — لا إلى مصلحة شخصية كالحقوق الفردية — وانما إلى تحقيق مصلحة عامة وتبعا لذلك يجب ألا يكون مباحا للجميع بل يجب أن يكون قاصرا على الاشخاص المتمتعين بالحقوق السياسية دون سواهم . فى هذه الصورة الثانية يقدم الافراد العرائض بقصد اظهار شعورهم ازاء الاعمال العامة وبقصد استصدار عمل تشريعى أو تنفيذى عام وليس لاستصدار قرار خاص كما فى الصورة الاولى .

فحق تقديم العرائض فى صورته الثانية ليس إذن حقا فرديا وانما هو حق سياسى ، بل هو مصدر حق الاقتراح الشعبى الذى أخذت به فرنسا قديما بدستور سنة ١٧٩٣ والمأخوذ به الآن فى الدساتير السويسرية وغيرها (١)

ولقد نصت على هذا الحق المادة ٢٢ من الدستور المصرى بقولها :

« لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشئون وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا تكون إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية » .


تم بحمدالله

(١) اسمان — الجزء الأول — ص ٥٣٠ — ٥٣١ وبيزار — المرجع السابق — ص ٦٧ — ٦٨ وراجع السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٢٩٤ — ٢٩٥

ملحق

أولا – الدستور المصرى

ثانيا – قانون الانتخاب

أولا — الدستور المصرى

أمر ملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣

بوضع نظام دستورى للدولة المصرية[١]

نحن ملك مصر

بما أننا مازلنا مذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها الينا نتطلب الخير دائما لأمتنا بكل مافى وسعنا ونتوخى أن نسلك بها السبيل التى نعلم أنها تفضى إلى سعادتها وارتقائها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة .

ولما كان ذلك لايتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم وأرقاها تعيش فى ظله عيشا سعيدا مرضيا وتتمكن به من السير فى طريق الحياة الحرة المطلقة ويكفل لها الاشتراك العملى فى ادارة شؤون البلاد والاشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ويترك فى نفسها شعور الراحة والطمأنينة على حاضرها ومستقبلها مع الاحتفاظ بروحها القومية والابقاء على صفاتها ومميزاتها التى هى تراثها التاريخى العظيم.

وبما أن تحقيق ذلك كان دائما من أجل رغباتنا ومن أعظم ماتتجه اليه عزائمنا حرصا على النهوض بشعبنا إلى المنزلة العليا التى يؤهله لها ذكاؤه واستعداده وتتفق مع عظمته التاريخية القديمة وتسمح له بتبوؤ المكان اللائق به بين شعوب العالم المتمدين وأممه .

---

(١) الوقائع المصرية عدد ٤٢ لسنة ١٩٢٣

أمرنا بما هو آت :

الباب الأول ـ الدولة المصرية ونظام الحكم فيها

مادة ١ - مصر دولة ذات سيادة وهى حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شىء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى .

الباب الثانى — فى حقوق المصريين وواجباتهم

مادة ٢ ـ الجنسية المصرية يحددها القانون .

مادة ٣ ـ المصريون لدى القانون سواء . وهم متساوون فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامه لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين . واليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا فى أحوال استثنائية يعينها القانون .

مادة ٤ ـ الحرية الشخصية مكفولة .

مادة ٥ ـ لا يجوز القبض على أى انسان ولا حبسه إلا وفق أحكام القانون

مادة ٦ ـ لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون . ولا عقاب إلا على الافعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها .

مادة ٧ ـ لا يجوز ابعاد مصرى من الديار المصرية .

ولا يجوز أن يحظر على مصرى الاقامة فى جهة ما ولا أن يلزم الاقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون .

مادة ٨ ـ للمنازل حرمة . فلا يجوز دخولها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه .

مادة ٩ ـ للملكية حرمة فلا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة فى الاحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا .

مادة ١٠ - عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة .

مادة ١١ - لايجوز افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التلفونية إلا فى الاحوال المبينة فى القانون .

مادة ١٢ - حرية الاعتقاد مطلقة .

مادة ١٣ - تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية فى الديار المصرية على أن لايخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الآداب

مادة ١٤ - حرية الرأى مكفولة . ولكل انسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون .

مادة ١٥ - الصحافة حرة فى حدود القانون ، والرقابة على الصحف محظورة وانذار الصحف أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور كذلك إلا إذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى .

مادة ١٦ - لايسوغ تقييد حرية أحد فى استعمال أية لغة أراد فى المعاملات الخاصة أو التجارية أو فى الأمور الدينية أو فى الصحف والمطبوعات أيا كان نوعها أو فى الاجتماعات العامة .

مادة ١٧ - التعليم حر مالم يخل بالنظام العام أو ينافى الآداب ،

مادة ١٨ - تنظيم أمور التعليم العام يكون بالقانون .

مادة ١٩ - التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات . وهو مجانى فى المكاتب العامة .

مادة ٢٠ - للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم إلى اشعاره لكن هذا الحكم لايجرى على الاجتماعات العامة فانها خاضعة لأحكام القانون كما انه لايقيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى .

مادة ٢١ ـ للمصريين حق تكوين الجمعيات . وكيفية استعمال هذا الحق تبينها القانون .

مادة ٢٢ ـ لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشؤن وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا تكون إلا للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية .

الباب الثالث ـ السلطات

الفصل الأول ـ أحكام عامة

مادة ٢٣ ـ جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور ،

مادة ٢٤ ـ السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب .

مادة ٢٥ ـ لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك .

مادة ٢٦ ـ تكون القوانين نافذة فى جميع القطر المصرى باصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الاصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية .

وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم باصدارها

ويعتبر اصدار تلك القوانين معلوما فى جميع القطر المصرى بعد نشرها بثلاثين يوما . ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح فى تلك القوانين

مادة ٢٧ ـ لاتجرى أحكام القوانين إلا على مايقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله مالم ينص على ذلك بنص خاص .

مادة ٢٨ ـ للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب .

مادة ٢٩ ـ السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور .

مادة ٣٠ - السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها

مادة ٣١ - تصدر أحكام المحاكم المختلفة وتنفذ وفق القانون باسم الملك.

الفصل الثانى - الملك والوزراء

الفرع الأول - الملك

مادة ٣٢ - عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على.

وتكون وراثة العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ ابريل سنة ١٩٢٢).

مادة ٣٣ - الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس.

مادة ٣٤ - الملك يصدق على القوانين ويصدرها.

مادة ٣٥ - إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه فى مدى شهر لإعادة النظر فيه.

فإذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر

مادة ٣٦ - إذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر. فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه. فإذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر إلى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر.

مادة ٣٧ - الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها.

مادة ٣٨ - الملك حق حل مجلس النواب.

مادة ٣٩ - للملك تأجيل انعقاد البرلمان. على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين.

مادة ٤٠ — للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين . ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادى

مادة ٤١ — إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان مايوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لاتكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون .

مادة ٤٢ — الملك يفتتح دور الانعقاد العادى للبرلمان بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد . ويقدم كل من المجلسين كتاباً يضمنه جوابه عليها .

مادة ٤٣ — الملك ينشىء ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين وألقاب الشرف الأخرى . وله حق سك العملة تنفيذاً للقانون كما أن له حق العفو وتخفيض العقوبة .

مادة ٤٤ — الملك يرتب المصالح العامة ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين .

مادة ٤٥ — الملك يعلن الأحكام العرفية . ويجب أن يعرض إعلان الاحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها . فإذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة .

مادة ٤٦ — الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذى يولى ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

على أن اعلان الحرب الهجومية لايجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف و التجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئا من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان .

ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية .

مادة ٤٧ — لايجوز للملك أن يتولى مع مُلك مصر أمور دولة أخرى بغير رضاء البرلمان . ولا تصح مداولة أى المجلسين فى ذلك إلا بحضور ثلثى أعضائه على الأقل ولا يصح قراره إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

مادة ٤٨ — الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه .

مادة ٤٩ — الملك يعين وزرائه ويقيلهم . ويعين الممثلين السياسيين ويقيلهم بناء على مايعرضه عليه وزير الخارجية .

مادة ٥٠ — قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يحلف اليمين الآتية أمام هيئة المجلسين مجتمعين : « أحلف بالله العظيم أنى أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » .

مادة ٥١ — لايتولى أوصياء العرش عملهم إلا بعد أن يؤدوا لدى المجلسين مجتمعين اليمين المنصوص عليها فى المادة السابقة مضافاً اليها : « وأن نكون مخلصين للملك » .

مادة ٥٢ — أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة . فاذا كان مجلس النواب منحلا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه .

مادة ٥٣ — إذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفاً له مع موافقة البرلمان مجتمعاً فى هيئة مؤتمر . ويشترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

مادة ٥٤ — فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقاً لأحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . ويقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما . ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

فاذا لم يتسن الاختيار فى الميعاد المتقدم ففى اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين فى الاختيار أياً كان عدد الاعضاء الحاضرين . وفى هذه الحالة يكون الاختيار صحيحا بالأغلبية النسبية . وإذا كان مجلس النواب منحلا وقت خلو العرش فانه يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه .

مادة ٥٥ — من وقت وفاة الملك إلى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته .

مادة ٥٦ — عند تولية الملك تعين مخصصاته ومخصصات البيت المالك بقانون وذلك لمدة حكمه ، ويعين القانون مرتبات أوصياء العرش على أن تؤخذ من مخصصات الملك .

الفرع الثانى — الوزراء

مادة ٥٧ — مجلس الوزراء هو المهين على مصالح الدولة .

مادة ٥٨ — لايلى الوزارة إلا مصرى .

مادة ٥٩ — لايلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة .

مادة ٦٠ — توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها

رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون .

مادة ٦١ — الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته .

مادة ٦٢ — أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال .

مادة ٦٣ — للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام . ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات إلا إذا كانو أعضاء ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته .

مادة ٦٤ — لا يجوز للوزير أن يشترى أو يستأجر شيئا من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمزاد العام كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس ادارة أية شركة ولا أن يشترك اشتراكا فعليا فى عمل تجارى أو مالى .

مادة ٦٥ — إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل . فاذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة.

مادة ٦٦ — لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى الآراء .

ولمجلس الاحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم . ويعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام ذلك المجلس .

مادة ٦٧ — يؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيسا ومن ستة عشر عضوا ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضاتها بترتيب الاقدمية كذلك .

مادة ٦٨ — يطبق مجلس الاحكام المخصوص قانون العقوبات فى الجرائم المنصوص عليها فيه. وتبين فى قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات.

مادة ٦٩ — تصدر الأحكام بالعقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثنى عشر صوتا.

مادة ٧٠ — إلى حين صدور قانون خاص ينظم مجلس الاحكام المخصوص بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء.

مادة ٧١ — الوزير الذى يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يقضى مجلس الاحكام المخصوص فى أمره. ولا يمنع استعفاؤه من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكمته.

مادة ٧٢ — لايجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الاحكام المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب.

الفصل الثالث — البرلمان

مادة ٧٣ — يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب

الفرع الأول — مجلس الشيوخ

مادة ٧٤ — يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب.

مادة ٧٥ — كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً أو أكثر تنتخب عضوا عن كل مائة وثمانين ألفاً أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفاً. وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولكن لا يقل عن تسعين ألفاً تنتخب عضوا. وكل محافظة يقل عدد أهاليها

عن تسعين ألفاً تنتخب عضوا مالم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية .

مادة ٧٦ — تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بهذا المجلس .

تحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر فى المديريات والمحافظات التى لها حق انتخاب أكثر من عضو بمجلس الشيوخ على أنه يجوز أن يعتبر القانون عواصم المديريات التى لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولكن لا يقل عن تسعين ألفاً دائرة انتخابية مستقلة . وفى هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يتعلق بتجديد عدد الاعضاء التى لها حق انتخابهم وبتحديد الدوائر الانتخابية .

مادة ٧٧ — يشترط فى عضو مجلس الشيوخ زيادة على الشروط المقررة فى قانون الانتخاب أن يكون بالغا من السن أربعين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى .

مادة ٧٨ — يشترط فى عضو مجلس الشيوخ منتخباً أو معيناً أن يكون من إحدى الطبقات الآتية :

(أولا) الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، النواب العموميين ، نقباء المحامين ، موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا — سواء فى ذلك الحاليون والسابقون .

(ثانيا) كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا ، النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها مصريا فى العام ، ومن لا يقل دخلهم

السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة. وذلك كله مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التى تنص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جوز الجمع بينها.

وتحدد الضريبة والدخل السنوى فيما يختص بمديرية أسوان بقانون الانتخاب.

مادة ٧٩ – مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين.

ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه.

مادة ٨٠ – رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين. ويجوز اعادة انتخابهم.

مادة ٨١ – إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ.

الفرع الثانى – مجلس النواب

مادة ٨٢ – يؤلف مجلس النواب من اعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب.

مادة ٨٣ – كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً فأكثر تنتخب نائباً واحداً لكل ستين ألفاً أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفاً. وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً ولا يقل عن ثلاثين ألفاً تنتخب نائباً. وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفاً يكون لها نائب مالم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية.

مادة ٨٤ – تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب. وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق.

وتحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر فى المديريات والمحافظات التى لها حق انتخاب أكثر من نائب. وللقانون مع

ذلك أن يعتبر عواصم المديريات التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً ولا يقل عن ثلاثين ألفاً دائرة انتخابية مستقلة ,

وفى هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما بتحديد عدد الأعضاء الجائز انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية .

مادة ٨٥ — يشترط فى النائب زيادة على الشروط المقررة فى قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن ثلاثين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى .

مادة ٨٦ — مدة عضوية النائب خمس سنوات .

مادة ٨٧ — ينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين سنوياً فى أول كل دور انعقاد عادى . ورئيس المجلس ووكيلاه يجوز اعادة انتخابهم .

مادة ٨٨ — إذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر .

مادة ٨٩ — الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب .

الفرع الثالث — أحكام عامة للمجلسين

مادة ٩٠ — مركز البرلمان مدينة القاهرة . على أنه يجوز عند الضرورة جعل مركزه فى جهة أخرى بقانون . واجتماعه فى غير المكان المعين له غير مشروع وباطل بحكم القانون .

مادة ٩١ — عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بأمر على سبيل الالزام .

مادة ٩٢ — لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب أحوال عدم الجمع الأخرى .

مادة ٩٣ ــ يجوز تعيين أمراء الأسرة المالكة ونبلائها أعضاء بمجلس الشيوخ ولا يجوز انتخابهم بأحد المجلسين .

مادة ٩٤ ــ قبل أن يتولى أعضاء مجلسى الشيوخ والنواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق .

وتكون تأدية اليمين فى كل مجلس علناً بقاعة جلساته .

مادة ٩٥ ــ يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه. ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات .

ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلى سلطة أخرى .

مادة ٩٦ ــ يدعو الملك البرلمان سنويا إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر . فاذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور .

ويدوم دور انعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل . ويعلن الملك فض انعقاده.

مادة ٩٧ ــ أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما فى غير الزمن القانونى فالاجتماع غير شرعى والقرارات التى تصدر فيه باطلة بحكم القانون .

مادة ٩٨ ــ جلسات المجلسين علنية على أن كلا منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الاعضاء . ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية ام لا .

مادة ٩٩ ــ لا يجوز لأى المجلسين ان يقرر قرارا إلا اذا حضر الجلسة اغلبية الاعضاء .

مادة ١٠٠ ـ فى غير الأحوال المشترطة فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات

بالأغلبية المطلقة وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضا .

مادة ١٠١ — تعطى الآراء بالتصويت شفهيا أو بطريقة القيام والجلوس وأما فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع فى مجلس النواب على مسألة الثقة فان الاراء تعطى دائما بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال . ويحق للوزراء دائما أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم .

مادة ١٠٢ — كل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيه أن يحال إلى احدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه .

مادة ١٠٣ — كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب إحالته إلى لجنة لفحصه وابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه . فاذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المادة السابقة .

مادة ١٠٤ — لايجوز لأى المجلسين تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة . وللمجلسين حق التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يعرض من التعديلات .

مادة ١٠٥ — كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر .

مادة ١٠٦ — كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لايجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه .

مادة ١٠٧ — لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجرى المناقشة فى استجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير .

مادة ١٠٨ — لكل مجلس حق اجراء التحقيق ليستنير فى مسائل معينة داخلة فى حدود اختصاصه .

مادة ١٠٩ — لايجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء فى المجلسين .

مادة ١١٠ — لايجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا باذن المجلس التابع هو له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية .

مادة ١١١ — لا يمنح أعضاء البرلمان رتبا ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لاتتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية .

مادة ١١٢ — لايجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع هو له ، ويشترط فى غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

مادة ١١٣ — إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان والحكومة بخلو المحل ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه .

مادة ١١٤ — تجرى الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب فى خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة نيابته وفى حالة عدم امكان اجراء الانتخابات فى الميعاد المذكور فان مدة نيابة المجلس القديم تمتد إلى حين الانتخابات المذكورة .

مادة ١١٥ — يجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد

بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين فى خلال الستين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يتيسر التجديد فى الميعاد المذكور امتدت نيابة الاعضاء الذين انتهت مدتهم إلى حين انتخاب أو تعيين الأعضاء الجدد .

مادة ١١٦ — لا يسوغ لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه . ولكل مجلس أن يحيل إلى الوزراء مايقدم اليه من العرائض وعليهم أن يقدموا الايضاحات الخاصة بما تتضمنه تلك العرائض كلما طلب المجلس ذلك اليهم .

مادة ١١٧ — كل مجلس له وحده المحافظة على النظام فى داخله ويقوم بها الرئيس .

ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه .

مادة ١١٨ — يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون .

مادة ١١٩ — يضع كل مجلس لائحته الداخلية مبيناً فيها طريقة السير فى تأدية أعماله .

الفرع الرابع — أحكام خاصة بانعقاد البرلمان بهيئة مؤتمر

مادة ١٢٠ — فيما عدا الأحوال التى يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون فانهما يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء على دعوة الملك .

مادة ١٢١ — كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرياسة لرئيس مجلس الشيوخ .

مادة ١٢٢ — لا تعد قرارات المؤتمر صحيحة إلا إذا توفرت الأغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين اللذين يتألف منهما المؤتمر . ويراعى المؤتمر فى الاقتراع على هذه القرارات أحكام المادتين المائة والأولى بعد المائة .

مادة ١٢٣ - اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر فى خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية وغير العادية لايحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظائفه الدستورية .

الفصل الرابع - السلطة القضائية

مادة ١٢٤ - القضاة مستقلون لاسلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التداخل فى القضايا .

مادة ١٢٥ - ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون .

مادة ١٢٦ - تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التى يقررها القانون

مادة ١٢٧ - عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم تتعين حدوده وكيفيته بالقانون .

مادة ١٢٨ - يكون تعيين رجال النيابة العمومية فى المحاكم وعزلهم وفقا للشروط التى يقررها القانون .

مادة ١٢٩ - جلسات المحاكم علنية إلا إذا أمرت المحكمة بجعلها سرية مراعاة للنظام العام أو للمحافظة على الآداب .

مادة ١٣٠ - كل متهم بجناية يجب أن يكون له من يدافع عنه .

مادة ١٣١ - يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها .

الفصل الخامس

مجالس المديريات والمجالس البلدية

مادة ١٣٢ - تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون .

وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة

ويعين القانون حدود اختصاصها .

مادة ١٣٣ - ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية :

(أولا) اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

(ثانياً) اختصاص هذه المجالس بكل مايهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد اعمالها فى الاحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

(ثالثاً) نشر ميزانياتها وحساباتها .

(رابعاً) علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

(خامساً) تداخل السلطة التشريعية او التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها او اضرارها بالمصلحة العامة وإبطال مايقع من ذلك

الباب الرابع — فى المالية

مادة ١٣٤ - لايجوز انشاء ضريبة ولا تعديلها ولا الغاؤها إلا بقانون ولا يجوز تكليف الاهالى بتأدية شىء من الاموال او الرسوم إلا فى حدود القانون .

مادة ١٣٥ - لايجوز اعفاء احد من اداء الضرائب فى غير الاحوال المبينة فى القانون .

مادة ١٣٦ - لايجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تعويض أو إعانة أو مكافأة فى حدود القانون .

مادة ١٣٧ - لايجوز عقد قرض عمومى ولا تعهد قد يترتب عليه إنفاق

مبالغ من الخزانة فى سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان .

وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لايجوز منحه إلا بقانون والى زمن محدود .

يشترط اعتماد البرلمان مقدماً فى إنشاء أو إبطال الخطوط الحديدية والطرق العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الرى التى تهم أكثر من مديرية وكذلك فى كل تصرف مجانى فى أملاك الدولة .

مادة ١٣٨ — الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتماده والسنة المالية يعينها القانون .

وتقر الميزانية بابا بابا .

مادة ١٣٩ — تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا .

مادة ١٤٠ — لايجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية .

مادة ١٤١ — اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومى لايجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر فى هذا الشأن . وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذاً لتعهد دولى .

مادة ١٤٢ — إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة .

ومع ذلك إذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتا

مادة ١٤٣ — كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان . ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية .

مادة ١٤٤ — الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى يقدم إلى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده .

مادة ١٤٥ — ميزانية إيرادات وزارة الأوقاف، ومصروفاتها وكذلك حسابها الختامى السنوى تجرى عليهما الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامى .

الباب الخامس — القوة المسلحة

مادة ١٤٦ — قوات الجيش تقرر بقانون .

مادة ١٤٧ — يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش ومالرجاله من الحقوق وماعليهم من الواجبات .

مادة ١٤٨ — يبين القانون نظام هيئات البوليس وما لها من الاختصاصات

الباب السادس — أحكام عامة

مادة ١٤٩ — الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية .

مادة ١٥٠ — مدينه القاهرة قاعدة المملكة المصرية.

مادة ١٥١ — تسليم اللاجئين السياسيين محظور وهذا مع عدم الاخلال بالاتفاقات الدولية التى يقصد بها المحافظة على النظام الاجتماعى .

مادة ١٥٢ — العفو الشامل لايكون إلا بقانون .

مادة ١٥٣ — ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقا للمبادىء المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين وبالأوقاف التى تديرها وزارة الأوقاف وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد . وإذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقا للقواعد والعادات المعمول بها الآن .

تبقى الحقوق التى يباشرها الملك بنفسه بصفته رئيس الأسرة المالكة كما

قررها القانون نمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الأسرة المالكة .

مادة ١٥٤ — لايخل تطبيق هذا الدستور بتعهدات مصر للدول الأجنبية ولايمكن أن يمس مايكون للأجانب من الحقوق فى مصر بمقتضى القوانين والمعاهدات الدولية والعادات المرعية .

مادة ١٥٥ — لايجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون ذلك وقتيا فى زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين فى القانون .

وعلى أى حال لايجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت فى انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٥٦ — للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو اضافة أحكام أخرى ومع ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكم النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش وبمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لايمكن اقتراح تنقيحها .

مادة ١٥٧ — لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعا قراراً بضرورته وبتحديد موضوعه .

فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح . ولاتصح المناقشة فى كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثى الآراء .

مادة ١٥٨ — لايجوز احداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش .

مادة ١٥٩ — تجرى أحكام هذا الدستور على المملكة المصرية بدون أن يخل ذلك مطلقا بما لمصر من الحقوق فى السودان .

الباب السابع — أحكام ختامية وأحكام وقتية

مادة ١٦٠ — يعين اللقب الذى يكون لملك مصر بعد أن يقرر المندوبون المفوضون نظام الحكم النهائى للسودان .

مادة ١٦١ — مخصصات جلالة الملك الحالى هى ١٥٠,٠٠٠ جنيه مصرى ومخصصات البيت المالك هى ١١١,٥١٢ جنيها مصريا وتبقى كما هى لمدة حكمه وتجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان[١] .

مادة ١٦٢ — يكون تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ فى نهاية الخمس السنوات الأولى بطريقة القرعة ومدة نيابة هؤلاء الشيوخ و النواب المنتخبين الأولى تنتهى فى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٨ .

مادة ١٦٣ — يعمل بهذ الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان .

مادة ١٦٤ — تتبع فى ادارة شؤون الدولة وفى التشريع الخاص بها من تاريخ نشر هذا الدستور إلى حين انعقاد البرلمان القواعد والاجراءات المتبعة الآن . ومع ذلك يجب مراعاة عدم مخالفة مايوضع من الأحكام للمبادىء الأساسية المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٦٥ — تعرض على البرلمان عندانعقاده ميزانية سنة ١٩٢٣ - ١٩٢٤ المالية ولايسرى القانون الذى يصدر بميزانية السنة المذكورة إلا عن المدة الباقية منها من يوم نشره .

---

(١) هذا فى عهد المغفور له فؤاد الأول ولكن منذ اعتلاء جلالة فاروق الأول العرش أصبحت مخصصات جلالته ومخصصات البيت المالك أقل من ذلك كما عرفنا

أما الحساب الختامى للادارة المالية عن سنة ١٩٢٢ - ١٩٢٣ فيعتبر كأنه مصدق عليه من البرلمان بالحالة التى صدق عليه بها مجلس الوزراء .

مادة ١٦٦ - اذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلس مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

ويعمل بذلك إلى أن يصدر قانون بما يخالفه .

مادة ١٦٧ - كل ماقررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ماسن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقا للأصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها فى حدود سلطتها على أن لا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأن عدم سريان القوانين على الماضى .

مادة ١٦٨ - تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى باشا وتضييق ماله من الحقوق كأن لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها .

مادة ١٦٩ - القوانين التى يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالى الصادر بتاريخ ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤) تعرض على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الأول فإن لم تعرض عليهما فى هذا الدور بطل العمل بها فى المستقبل .

مادة ١٧٠ - على وزرائنا تنفيذ هذا الدستور كل منهم فيما يخصه ؟

فؤاد

بأمر حضرة صاحب الجلالة

رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية

يحيي ابراهيم

وزير الخارجية	:	أحمد حشمت
وزير المالية	:	محب
وزير المواصلات	:	أحمد زيور
وزير الحقانية	:	أحمد ذو الفقار
وزير المعارف العمومية	:	محمد توفيق رفعت
وزير الأوقاف	:	أحمد على
وزير الحربية والبحرية	:	محمود عزمى
وزير الأشغال العمومية	:	حافظ حسن
وزير الزراعة	:	فوزى المطيعى

ثانيا — قانون الانتخاب

مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ (١)

نحن فؤاد الأول ملك مصر

بعد الاطلاع على أمرنا رقم ١١٨ لسنة ١٩٣٥ .

وعلى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ .

وبناء على ماعرضه علينا وزير الداخلية ، وموافقة رأى مجلس الوزراء

رسمنا بما هو آت :

الباب الأول — فيمن لهم حق الانتخاب

مادة ١ - لكل مصرى من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة ، وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمسا وعشرين سنة كاملة .

مادة ٢ - على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه فى دائرة الانتخاب التى بها موطنه .

وموطن الانتخاب لكل شخص هو الجهة التى يقيم فيها دائما ، أو التى له بها مصلحة أو فيها مقر عائلته . ويجب عليه أن يعين الموطن الذى يريد استعمال حقوقه الانتخابية فيه .

ويجب على الناخب إذا غير موطنه أن يعلن التغيير كتابة للمدير أو المحافظ بالجهة التى يريد نقل موطنه اليها وذلك لاجراء التعديل فى الجدول المنصوص عليه فى الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة .

---

(١) الوقائع المصرية عدد ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥

فاذا لم يعلن تغيير الموطن قبل دعوة الناخبين استعمل الناخب حقوقه الانتخابية فى الدائرة التى كان اسمه مقيدا بها أولا .

مادة ٣ - لا يجوز للناخب أن يعطى رأيه أكثر من مرة فى الانتخاب الواحد

مادة ٤ - يحرم حق الانتخاب أبدا :

(١) المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنايات .

(٢) المحكوم عليهم فى جناية بعقوبة من عقوبات الجنح .

يحرم كذلك حق الانتخاب للمدد المبينة بعد :

(١) المحكوم عليهم فى سرقة أو اخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزوة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو تشرد او فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة .

وذلك لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائى .

(٢) المحكوم عليهم بالحبس فى جريمة من الجرائم الانتخابية المنصوص عليها فى المواد ٦٥ و٦٦ و٧٠ و٧١ و٧٣ و٧٤ من هذا القانون أو فى الشروع فى جريمة من تلك الجرائم ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى .

(٣) المحكوم عليهم فى احدى الجنح المنصوص عليها فى قانون المخدرات رقم ٣١ لسنة ١٩٢٨ وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انقضاء العقوبة .

والاحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لا يترتب عليها سقوط الحق فى الانتخاب .

مادة ٥ - يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للاشخاص الآتى ذكرهم :

(١) المحجور عليهم مدة الحجر ، والمصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم .

(٢) الذين أشهر إفلاسهم ، مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم

إلا إذا ردّ إليهم اعتبارهم قبل ذلك .

مادة ٦ ـ حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود فى الجيش أو فى البحرية الذين ليسوا فى الاستيداع أو فى إجازة حرة موقوف ماداموا تحت السلاح .

ويجرى حكم هذه القاعدة على الضباط وصف الضباط والجنود فى البوليس أو فى مصلحة خفر السواحل أو أى شخص فى أية هيئة ذات نظام عسكرى.

مادة ٧ ـ يكون بكل مدينة أو قرية تابعة للمديرية جدول انتخاب دائم تحرره لجنة مؤلفة من العمدة أو من يقوم مقامه رئيسا ومن المأذون ومن واحد من الأعيان (يعرف القراءة والكتابة) يعينه مأمور المركز فإن لم يكن مأذون يعين المأمور بدله عينا يعرف القراءة والكتابة .

أما فى كل قسم من أقسام القاهرة والاسكندرية وبور سعيدفتؤلف لجنة تحرير جدول الانتخاب من مأمور القسم أو من ينوب عنه رئيسا ومن اثنين من الأعيان (يعرفان القراءة والكتابة) يعينهما المحافظ . وتؤلف اللجنةفى المحافظات الأخرى من مندوب من قبل المحافظ رئيسا ومن اثنين من الأعيان يعرفان القراءة والكتابة يعينهما المحافظ .

مادة ٨ ـ يشتمل جدول الانتخاب على اسم كل ناخب توافرت فيه فى أول ديسمبر الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصناعته وسنه ومحل سكنه .

ويحرر الجدول من نسختين على ترتيب حروف الهجاء فى المدينة أو القرية أو فى الحى أو الحصة من المدينة أو القرية او القسم .

مادة ٩ ـ للجنة ان تطلب ممن قيد اسمه فى الجدول او ممن يراد قيداسمه فيه أن يثبت سنه أو جنسيته أو أى شرط آخر من الشروط اللازمة لتولى الحقوق الانتخابية .

مادة ١٠ ـ يعرض جدول الانتخاب فى كل مدينة او قريةاو قسم بالأماكن

التى تتعين بقرار من المدير او المحافظ .

ويكون العرض كل سنة من أول يناير إلى اليوم الخامس عشر من ذلك الشهر

مادة ١١ – يبعث إلى المدير او المحافظ بإحدى نسختى جدول الانتخاب موقعا عليها من أعضاء اللجنة التى حررته ومرفقة بالمحضر المثبت للعرض وذلك فى اليوم نفسه .

ويوقع المدير أو المحافظ على هذه النسخة . ولا يجوز تعديلها أثناء السنة إلا فيما يتعلق بتغيير الموطن أو بالتصحيح طبقاً لقرارات اللجنة التى سيأتى ذكرها بعد أو حكم المحكمة . ويجب أن يوقع المدير أو المحافظ على التعديل .

أما نسخة الجدول الثانية فتبقى عند رئيس اللجنة وعليه تصحيحها على حسب التعديلات التى يبلغها اليه المدير أو المحافظ عملا بالفقرة السابقة .

مادة ١٢ – لكل مصرى أهمل إدراج اسمه فى جدول الانتخاب بغير حق أو حصل خطأ فى البيانات الخاصة بقيده أن يطلب ادراج اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد كما أن لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب ادراج اسم من أهمل بغير حق أو حذف اسم من أدرج من غير حق كذلك . وله أيضا أن يطلب تصحيح البيانات الخاصة بالقيد

ويكون تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير من كل سنة وتقدم كتابة للمدير فى المديريات وللمحافظ فى المحافظات، وتقيد بحسب تواريخ ورودها فى دفتر خاص . وتعطى ايصالات لمقدميها

وعلى المدير أو المحافظ فى جميع الأحوال أن يعلن كل من قدم طلبا من الطلبات السابقة . وكذلك كل من قدم بشأنه طلب منها بلا رسوم ليقدم ملاحظاته كتابة أو شفويا بنفسه أو بوكيل عنه أمام اللجنة الآتى ذكرها فى المادة الثانية .

ويودع كشف الطلبات بالمديرية أو المحافظة من اليوم السادس من شهر

فبراير إلى الخامس عشر من ذلك الشهر ولكل ناخب مدرج الاسم أن يطلع عليه .

مادة ١٣ - تحكم فى الطلبات المذكورة لجنة مؤلفة من المدير او المحافظ رئيسا ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة يعينه النائب العمومى ويكون الحكم فيها من الخامس عشر من فبراير الى الخامس عشر من مارس من كل سنة وبغير رسوم .

وإذا غاب المدير أو المحافظ تكون الرياسة للقائم بأعماله .

وتعرض قرارات اللجنة من الخامس عشر إلى الحادى والثلاثين من مارس فى مقر المديرية أو المحافظة وإذا لم يصدر قرار اللجنة فى طلب من الطلبات المقدمة إلى المدير او المحافظ فى الميعاد المنصوص عليه فى المادة السابقة او لم يعرض قرارها اعتبر ذلك رفضا لهذا الطلب .

مادة ١٤ - لكل ذى شأن كما لكل ناخب مدرج اسمه فى احد جداول دائرة الانتخاب ان يستأنف قرارات اللجان إلى المحكمة الابتدائية الواقع فى دائرة اختصاصها مقر اللجنة التى اصدرت القرار وذلك من اول ابريل إلى العاشر منه وكذلك الحكم إذا لم يعرض قرار اللجنة فى احد الطلبات

ويرفع الاستئناف بعريضة ترفق بها صورة القرار والاوراق التى يستند اليها المستأنف .

ويوقع رئيس المحكمة فى ذيل العريضة بتاريخ الجلسة ويعلن إلى ذوى الشأن صورة تلك العريضة والأمر الصادر بتحديد الجلسة خمسة ايام قبلها .

ويقضى فى هذه الطلبات على وجه السرعة وبعد سماع اقوال النيابة العمومية .

ويكون قرار المحكمة نهائيا وبلا رسوم .

ويجوز الحكم بغرامة لا تتجاوز خمسمائة قرش على من يرفض استئنافه

مادة ١٥ - تخطر المحكمة المدير او المحافظ بما اصدرته من القرارات ناقضا

لقرارات اللجان فى الخمسة الايام التالية للقرار ، وحتى هذا الاخطار يكون لقرارات اللجان كل مايترتب عليها من الآثار

مادة ١٦ - يجوز لكل ناخب مدرج اسمه فى احد جداول دائرة الانتخاب ان يدخل خصما امام اللجنة المنصوص عليها فى المادة الثالثة عشرة او امام المحكمة فى اى نزاع بشأن إدراج اسم او حذفه ولو لم يكن طرفا فى القرار الصادر من اللجنة .

مادة ١٧ - على اللجان ان تراجع فى شهر ديسمبر من كل سنة جداول الانتخاب وتضيف اليها :

(اولا) اسماء الذين اصبحوا حائزين للصفات التى يشترطها القانون لتولى الحقوق الانتخابية .

(ثانياً) اسماء من اهملوا بغير حق فى المراجعات السابقة .

وتحذف منها :

(أولا) أسماء المتوفين .

(ثانيا) أسماء من فقدوا الصفات المطلوبة منذ آخر مراجعة أو من كانت سماؤهم أدرجت بغير حق . وتجرى أحكام المواد العاشرة ومايليها إلى المادة السادسة عشرة على الجدول مراجعا .

مادة ١٨ - لكل من أدرج اسمه فى جدول الانتخاب الحق فى الاشتراك فى الانتخاب ، ولايجوز لأحد الاشتراك فيه مالم يكن اسمه مقيدا فى الجدول .

مادة ١٩ - يعطى رئيس اللجنة المنصوص عليها فى المادة السابعة لكل من قيد اسمه فى جدول الانتخاب وأصبح قيده فيه نهائيا شهادة بذلك يذكر فيها اسمه ومحل توطنه ورقم وتاريخ قيده بالجدول والسن المقدرة له فى تاريخ القيد وتختم الشهادة بختم المركز أو القسم .

الباب الثانى – فى انتخاب اعضاء مجلس النواب

مادة ٢٠ – تنتخب كل مديرية أو محافظة عــدد أهاليها ستون ألفا أو أكثر عضوا لمجلس النواب عن كل ستين ألفا أو بقية لاتنقص عن ثلاثين ألفا . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لايبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا عضوا لمجلس النواب .

وتنتخب المحافظات التى لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا عضوا لمجلس النواب إلا إذا أضافها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية .

مادة ٢١ – تكون المديرية أو المحافظة التى تنتخب عضوا واحدا لمجلس النواب، دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة الذى ينتخب عضوا واحدا لذلك المجلس .

وتعين دوائر الانتخاب فى المديريات أو المحافظات التى يحق لهـا أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس النواب بقانون ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا دائرة انتخاب مستقلة وفى هذه الحالة يعتبر باقى أجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد أعضاء مجلس النواب الذى يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب .

ويجوز تسهيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعيه بقرار يصدر من وزير الداخلية .

ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب .

مادة ٢٢ — ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب .

مادة ٢٣ — يشترط فى عضو مجلس النواب:

(أولا) أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل

(ثانيا) أن يكون اسمه مدرجا بأحد جداول الانتخاب وأن يكون محسنا للقراءة والكتابة .

(ثالثا) ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الاجازة الحرة .

(رابعا) أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ مائة وخمسين جنيها مصريا تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز فى الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل . وينقص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهالى مركز الدر أو الجهات التابعة الآن لمصلحة الحدود .

وأمراء الأسرة المالكة ونبلاؤها لاينتخبون نوابا وإنما يجوز تعيينهم أعضاء بمجلس الشيوخ .

مادة ٢٤ — يحدد ميعاد الانتخابات العامة بمرسوم والتكميلية بقرار من وزير الداخلية .

مادة ٢٥ — لايجوز أن يرشح أحد نفسه فى أكثر من دائرتى انتخاب

مادة ٢٦ — لايجوز أن يرشح الموظف نفسه فى دائرة عمله الخاصة ويستثنى من ذلك العمد والمشايخ .

مادة ٢٧ — يقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوبا بايصال ايداع المبلغ المنصوص عليه فى المادة (٢٣) وذلك فى مدى عشرة أيام من

يوم نشر المرسوم أو القرار المنصوص عليهما فى المادة (٢٤) وإلا كان باطلا .

وتقيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها فى دفتر خاص ويعطى عنها ايصالات .

مادة ٢٨ — يعرض كشف المرشحين فى كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ فى مقر دائرة الانتخاب وجميع الدوائر الفرعية فى الثلاثة الأيام التالية لانتهاء المدة المبينة فى المادة (٢٧)

ويبقى هذا الكشف معروضا مدة خمسة أيام ولكل من أهمل ادراج اسمه فى الكشف أن يطلب إدراجه من المدير أو المحافظ فى الخمسة الأيام المذكورة .

مادة ٢٩ — إذا ظهر أن أحدا رشح نفسه فى أكثر من دائرتين خير فى أى اثنتين منها يريد بقاء ترشيحه فان لم يبد رأيه فى الخمسة الأيام التالية لعرض الكشوف اعتبر مرشحا فى الدائرتين اللتين قيد ترشيحه عنهما أولا

مادة ٣٠ — إذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحا صحيحا أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة اليه .

مادة ٣١ - لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح باعلان على يد محضر يرسل الى المديرية أو المحافظة قبل ميعاد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام فيدون ذلك أمام اسمه فى كشف المرشحين ويعلن يوم الانتخاب بعرضه على باب مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية .

مادة ٣٢ - يعلن المرسوم أو القرار الصادر بدعوة الناخبين للانتخاب بتعليق صور منه فى كل قرية أو مدينة أو قسم من مدينة وفى الأماكن التى

يعينها المدير أو المحافظ بقرار ويكتب فى ذيل كل صورة أسماء المرشحين للانتخاب فى الدائرة .

مادة ٣٣ – تطبع أوراق الانتخاب على نفقة الحكومة بالصورة التى توضع بقرار من وزير الداخلية .

ويكون كذلك توزيع تلك الأوراق بين لجان الانتخاب المختلفة بقرار يصدره وزير الداخلية .

مادة ٣٤ – تناط ادارة الانتخاب فى كل دائرة عامة أو فرعية بلجنة تؤلف من قاض أو عضو نيابة أو أحد موظفى الحكومة يعينه وزير الحقانية وتكون له الرياسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين ليسوا مرشحين .

مادة ٣٥ – يختار رئيس اللجنة ومندوب الداخلية المشار اليهما فى المادة السابقة متفقين قبل يوم الانتخاب ، من كشف ناخبى الدائرة ، ثلاثة ناخبين عالمين بالقراءة والكتابة غير مرشحين ليكوّنوا اللجنة المؤقتة التى تقوم يوم الانتخاب بالاجراءات اللازمة لتأليف لجنة الانتخاب النهائية .

وإذا غاب واحد أو اكثر من الناخبين الذين وقع عليهم الاختيار ليكونو اعضاء اللجنة المؤقتة اكملها الرئيس من الناخبين الحاضرين .

تؤلف اللجنة النهائية من القاضى أو عضو النيابة أو موظف الحكومة ومن مندوب الداخلية المشار اليهما ومن ثلاثة من الناخبين ينتخبون بالكيفية الآتية :

لكل مرشح أن يُعين خمسة من الناخبين يبلغ اسماءهم كتابة إلى رئيس لجنة الانتخاب الوقتية فى اليوم السابق على يوم الانتخاب وينتخب هؤلاء الناخبون المعينون من قبل المرشحين من بينهم ثلاثة .

ويحصل الانتخاب في قاعة الانتخاب وفي اليوم المحدد له بواسطة الناخبين

المعينين الحاضرين وبالأغلبية النسبية وتتبع فى ذلك القواعد المقررة فى المواد ٤٠ و٤١ و٤٢ من هذا القانون . فاذا تساوت الأصوات حصل الاقتراع بين المتساوين ومن عينته القرعة كان عضوا باللجنة . وإذا تعذر بعد مضى ساعة من الزمن المحدد للبدء فى عملية الانتخاب تأليف اللجنة النهائية للانتخاب سواء لعدم تعيين الناخبين من قبل المرشحين بالطريقة القانونية او لعدم حضورهم فتصبح اللجنة الوقتية نهائية . وتختار اللجنة وقتية كانت او نهائية من بينها كاتب سر يقوم بتحرير محاضر عملية الانتخاب التى قامت بها اللجنة وتلاوتها عليها فى آخر الجلسة .

مادة ٣٦ ـ حفظ النظام فى جمعية الانتخاب منوط برئيس اللجنة وله فى ذلك طلب رجال البوليس او القوة العسكرية عند الضرورة وللمدير او المحافظ فى جميع الاحوال مراقبة اجتماعات الانتخاب والتداخل عند الحاجة لاقرار النظام العام . على انه لايجوز ان يدخل البوليس او القوة العسكرية قاعة الانتخاب إلا بناء على طلب رئيس اللجنة .

مادة ٣٧ ـ لايحضر جمعية الانتخاب غير الناخبين والمرشحين ولا يجوز حضورهم حاملين سلاحا . وللمرشحين دائما حق الدخول فى قاعة الانتخاب

مادة ٣٨ ـ يجب ان يكون حاضرا من اعضاء اللجنة اثناء عملية الانتخاب ثلاثة على الأقل منهم كاتب السر .

وإذا نقص العدد عن ثلاثة اثناء الاجراءات فعلى الرئيس إكماله من الناخبين الحاضرين .

وإذا غاب الرئيس قام مقامه العضو الذى يعينه .

وكذلك يعين الرئيس العضو او الناخب الذى يقوم مقام كاتب السر إذا غاب مؤقتا .

مادة ٣٩ ـ تدوم عملية الانتخاب من الساعة الثامنة صباحا إلى الساعة الخامسة مساء .

ومع ذلك فاذا وجد فى جمعية الانتخاب إلى الساعة الخامسة مساء ناخبون لم يبدوا آراءهم تحرر اللجنة كشفا بأسمائهم وتستمر عملية الانتخاب إلى ما بعد إبداء آرائهم

ويكون الانتخاب بالاقتراع السرى .

مادة ٤٠ ـ اول من يبدى رأيه الناخبون من اعضاء لجنة الانتخاب

وإذا قسمت دائرة انتخاب إلى دوائر فرعية وكان رئيس اللجنة ومندوب وزير الداخلية ناخبين فى تلك الدائرة فيبديان رأيهما فى الدائرة الفرعية التى اختيرا ليكون احدهما رئيسا للجنتها والآخر عضوا فيها ولو كانا تابعين لدائرة فرعية اخرى

مادة ٤١ ـ على كل ناخب ان يقدم للجنة عند ابداء رايه شهادة قيد اسمه بجدول الانتخاب .

ومن اضاع شهادته قبلت اللجنة رايه بعد تحققها من شخصه .

مادة ٤٢ ـ يتلقى كل ناخب من يد الرئيس ورقة انتخاب مفتوحة وضع فى ظهرها ختم لجنة الانتخاب وتاريخ الانتخاب ويتنحى الناخب جانباً من النواحى المخصصة لابداء الراى فى قاعة الانتخاب نفسها وبعد ان يثبت رايه على الورقة يعيدها مطوية الى الرئيس وهو يضعها فى الصندوق الخاص بأوراق الانتخاب وفى الوقت عينه يضع كاتب السر فى كشف الناخبين اشارة أمام اسم الناخب الذى ابدىء رايه.

والناخبون الذين لا يستطيعون ان يثبتوا بأنفسهم آراءهم على اوراق الانتخاب يبدونها شفاها بحيث يسمعهم اعضاء اللجنة وحدهم .

وفى هذه الحالة يثبت كاتب السر راى كل ناخب فى ورقة يوقع عليها الرئيس

ويجوز ايضا لهؤلاء الناخبين ان يختاروا عضوا من اللجنة يسرون اليه بآرائهم على مسمع من الرئيس فيثبتها العضو فى ورقة ويوقع عليها الرئيس المذكور،

مادة ٤٣ – جميع الآراء المعلقة على شرط تعتبر باطلة وكذلك الآراء التى تعطى لشخص لم يكن اسمه مدرجا فى كشف المرشحين والتى تعطى لأكثر من شخص فى ورقة واحدة والتى تثبت على ورقة غير التى سلمت من اللجنة او على ورقة امضاها الناخب الذى ابدى رايه او على ورقة فيها اى علامة او اشارة تدل عليه.

مادة ٤٤ – يعلن الرئيس ختام عمليه الانتخاب متى حانت الساعة المقررة لذلك إلا فى الحالة المنصوص عليها فى المادة (٣٩)

ثم يؤخذ فى فرز الآراء التى اعطيت.

ويجب الختم على صناديق اوراق الانتخاب بالدوائر الفرعية لفرزها معا فى الثلاثة الأيام التاليه ليوم الانتخاب على الأكثر بواسطة لجنة الفرز التى تتكون من رئيس لجنة الانتخابات فى مركز الدائرة الأصلية رئيسا وعضو من كل لجنة فرعية يختاره أعضاؤها.

مادة ٤٥ – تفصل اللجنة فى جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب وفى صحة إعطاء كل ناخب رأيه أو بطلانه، وذلك مع عدم الاخلال بالأحكام الواردة فى الباب الرابع.

وتكون مداولة اللجنة سرية. ويجوز للرئيس عند الاقتضاء أن يأمر باخلاء القاعة اثناء المداولة.

وتصدر القرارات بالأغلبية. فاذا تساوت الآراء رجح رأى الفريق الذى منه الرئيس وذكر ذلك فى المحضر. ويجب أن تذكر فيه أسباب القرارات وأن يتلوها الرئيس علنا.

مادة ٤٦ - يجب تدوين كل طلب وكل قرار فى المحضر .

ومع ذلك فان عدم اشتمال المحضر على شىء مما وقع أو تقرر فى عملية الانتخاب لا يترتب عليه إلغاء إجراءات الانتخاب .

مادة ٤٧ - ينتخب عضو مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت .

فاذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة يعاد الانتخاب فى مدى خمسة أيام بين المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات . فإذا تساوى معهما أو مع احدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية .

وفى المرة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعـدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت .

فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية اقترعت اللجنة بينهم وكانت الأولوية لمن تعينه القرعة .

مادة ٤٨ - يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب .

ويمضى جميع أعضاء اللجنة فى الجلسة نسختين من محضر الانتخاب ترسل إحداهما مع أوراق الانتخاب كلها إلى وزير الداخلية مباشرة فى ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة وتحفظ الثانية بالمديرية أو المحافظة .

مادة ٤٩ - يرسل وزير الداخلية بدون تأخير إلى كل من الأعضاء الذين انتخبوا شهادة بانتخابه .

مادة ٥٠ - إذا كان انتقال الناخب من محل إقامته إلى مكان الانتخاب بطريق سكة حديد الحكومة فيعطى عند تقديم شهادة قيد اسمه بجـدول الانتخاب تذكرتين بلا مقابل للسفر بالدرجة الثالثة ذهابا وإيابا .

مادة ٥١ - كل نشرة أو وسيلة من وسائل العلنية المنصوص عليها فى

المادة ١٤٨ من قانون العقوبات الأهلى ترمى إلى ترويج الانتخاب يجب أن تشتمل على اسم الناشر .

ويجرى حكم هذه القاعدة منذ نشر تاريخ الانتخاب فى الجريدة الرسمية حتى نهاية عملية الانتخاب .

الباب الثالث — فى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

مادة ٥٢ — تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها مائة وثمانون ألفا أو أكثر عضواً لمجلس الشيوخ عن كل مائة وثمانين ألفا أو بقية لاتنقص عن تسعين ألفا . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لايبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا ولا ينقص عن تسعين ألفا عضواً لمجلس الشيوخ ، وتنتخب المحافظات التى لا يبلغ عدد أهاليها تسعين ألفا عضوا لمجلس الشيوخ إلا إذا اضافها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية .

مادة ٥٣ — تكون المديرية أو المحافظة التى تنتخب عضوا واحدا لمجلس الشيوخ دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة الذى ينتخب عضوا واحداً لذلك المجلس .

وتتعين دوائر الانتخاب فى المديريات أو المحافظات التى يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس الشيوخ بقانون . ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التى لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا ولا ينقص عن تسعين ألفا دائرة انتخاب مستقلة وفى هذه الحالة يعتبر باقى أجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد أعضاء مجلس الشيوخ الذى يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب .

ويجوز تسهيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية .

ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الادارية او القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب او الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب .

مادة ٥٤ ـ ينتخب الناخبون فى كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ .

مادة ٥٥ ـ يشترط فى عضو مجلس الشيوخ :

(اولا) ان تكون سنه اربعين سنة ميلادية كاملة على الأقل .

(ثانيا) ان يكون من إحدى الطبقات الآتية :

(١) الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب، وكلاء الوزارات رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف او اية هيئة قضائية مساوية لها او اعلى منها ، النواب العموميين ، نقباء المحامين ، موظفى الحكومة ممن هم فى درجة مدير عام او درجة اعلى من ذلك ـ سواء فى كل ذلك الحاليون او السابقون.

(٢) امراء الأسرة المالكة ونبلائها بطريق التعيين لا الانتخاب ، كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا ، اعضاء مجلس النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها فى العام ، المشتغلين بالأعمال المالية او التجارية او الصناعية او بالمهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن الف وخمسمائة جنيه مصرى — وهذا كله مع مراعاة احكام عدم الجمع المنصوص عليها فى الدستور وفى هذا القانون .

وتنقص الضريبة والدخل السنوى الى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية اسوان .

(ثالثا) ان يكون محسنا للقراءة والكتابة ,

ويشترط ايضا فيمن ينتخب عضواً فى مجلس الشيوخ :

(أ) ان يكون اسمه مقيدا فى جدول من جداول الانتخاب .

(ب) ان يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية او المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيها مصريا يخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح او إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل .

مادة ٥٦ — تجرى احكام الباب الثانى عن انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ إلا ما كان منها مخالفا لما نص عليه فى هذا الباب .

الباب الرابع

فى الفصل فى صحة نيابة اعضاء المجلسين وفى عدم الجمع وفى سقوط العضوية

مادة ٥٧ — كل مجلس يختص وحده بالفصل فى صحة نيابة اعضائه وهو المرجع الأعلى فى ذلك .

ولكل ناخب ان يطلب إبطال الانتخاب الذى حصل فى دائرته بعريضة يقدمها الى رئيس المجلس تشتمل على الأسباب التى يبنى عليها الطلب. ويكون توقيع الطالب مصدقا عليه .

ويجب تقديم الطلب فى الخمسة عشر يوما التالية لاعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

ويجوز كذلك لكل مرشح حصل على اصوات فى الانتخاب ان ينازع بالطريقة عينها فى صحة انتخاب العضو الذى اعلن انتخابه .

ولكل من المجلسين سلطة سماع الطالب واعلان الشهود إذا راى محلا لذلك وتجرى فى حق هؤلاء الشهود احكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح .

ولكل من المجلسين ان يعهد بهذه السلطة للجنة التي ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء .

ويفصل المجلس فى الطلبات والمنازعات فيعلن صحة عملية الانتخاب واسم المنتخب الذى يرى ان انتخابه جرى صحيحا او يقضى ببطلان الانتخاب ويقرر خلو المحل .

مادة ٥٨ ـ إذا انتخب عضو احد المجلسين فى دائرتين وجب عليه بعد الفصل فى صحة انتخابه بثمانية ايام ان يقرر فى المجلس اى الدائرتين يريد ان يكون نائبا عنها . فإذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التى يكون عليها انتخاب عضو جديد .

مادة ٥٩ ـ كل عضو فى احد المجلسين انتخب عضوا فى المجلس الآخر وكل من انتخب فى انتخابات واحدة عضوا فى كلا المجلسين يجب عليه ان يصرح فى الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل فى صحة انتخابه فى اى المجلسين يريد الجلوس . فإذا لم يفعل اعتبر انه اختار مجلس الشيوخ .

وعلى رئيس المجلس الذى وقع الاختيار عليه او الذى اعتبر انه وقع الاختيار عليه ان يخطر رئيس المجلس الآخر وهو يعلن خلو المحل .

مادة ٦٠ ـ لايجمع بين عضوية اى المجلسين وتولى الوظائف العامة بأنواعها والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ويدخل فى ذلك كل موظفى ومستخدمى مجالس المديريات والمجالس البلدية وكل موظفى وزارة الأوقاف ومستخدميها وكذلك العمد .

ويستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع (١) وكذلك لايصح الجمع بين عضوية احد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات .

مادة ٦١ ـ كل موظف او مستخدم عام ممن اشير اليهم فى المادة السابقة وكل عضو بمجالس المديريات او المجالس البلدية او المحلية او لجان الشياخات

---

(١) وفقا للتعديل الذى جاء به القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦ .

انتخب أو عين عضوا بأحد المجلسين يعتبر متخليا عن وظيفته أو عن عضويته بتلك المجالس أو اللجان إذا لم يتنازل فى الثمانية الايام التالية ليوم الفصل فى صحة نيابته عن تلك العضوية . ويعطى الموظف أو المستخدم فى حالة القبول حقه فى المعاش أو المكافأة على حسب الأحوال .

وكل عضو فى أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار اليها فى المادة المذكورة أو قبل العضوية فى أحد مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات يعتبر أنه تنازل عن عضويته بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه فى الوظيفة أو صيرورة انتخابه فى تلك المجالس أو اللجان نهائيا . ويعلن مجلسه خلو المحل الذى كان يشغله .

مادة ٦٢ - إذا وجد أحد الأعضاء فى حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليها فى المادتين الرابعة والخامسة من هذا القانون سواء عرضت له اثناء نيابته أو أنها لم تعلم إلا بعد انتخابه ، تسقط عضويته .

وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة فى العضو .

ويكون السقوط فى الأحوال السالفة بقرار من المجلس .

مادة ٦٣ - الاستقالة من عضوية احد المجلسين تقدم إلى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها .

مادة ٦٤ - عند خلو محل فى أحد المجلسين يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس ذلك المجلس بانتخاب عضو بدل من خلا محله .

الباب الخامس — فى جرائم الانتخاب

مادة ٦٥ - يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه مصرى او باحدى هاتين العقوبتين :

(أولا) كل من تعمد إدراج اسم فى جداول الانتخاب او حذفه منها على خلاف احكام هذا القانون او تعمد إهمال إدراج اسم أو حذفه كذلك .

(ثانيا) كل من توصل إلى إدراج اسمه أو اسم غيره دون أن تتوافر فيه أو فى ذلك الغير الشروط المطلوبة لاستعمال حق الانتخاب وهو يعلم ذلك وكذلك من توصل على الوجه المتقدم إلى حذف اسم آخر .

مادة ٦٦ - يعاقب بتلك العقوبات نفسها :

(أولا) كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حق التصويت اولاكراهه على التصويت على وجه خاص .

(ثانيا) كل من اعطى آخر او عرض او التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه او لغيره كى يحمله على التصويت على وجه خاص او على الامتناع عن التصويت

(ثالثا) كل من قبل او طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه او لغيره

مادة ٦٧ - يعاقب بغرامة لاتتجاوز خمسين جنيها مصريا من طبع او نشر اوراقا لترويج الانتخاب مخالفاً لاحكام المادة (٥١) من هذا القانون . وهذا مع عدم الاخلال بوجوب مصادرة تلك الاوراق .

مادة ٦٨ - كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أقوالا كاذبة عن سلوك أحد المرشحين أو عن اخلاقه بقصد التأثير فى نتيجة الانتخاب وكل من أذاع بذلك القصد أخباراً كاذبة يعاقب بالحبس لمدة لاتزيد على ستة أشهر أو بغرامة لاتتجاوز خمسين جنيها مصريا .

مادة ٦٩ - يعاقب بغرامة لاتتجاوز عشرة جنيهات مصرية :

(أولا) من دخل فى المكان المخصص لاجتماع الناخبين حاملا سلاحاً من أى نوع .

(ثانيا) من دخل القاعة المخصصة للانتخابات بلا حق ولم يخرج عند أمر الرئيس له بذلك .

مادة ٧٠ - يعاقب بالحبس لمدة لاتزيد على سنة وبغرامة لاتتجاوز مائة جنيه مصرى أو بأحدى هاتين العقوبتين :

(أولا) كل من أبدى رأيه فى انتخاب وهو يعلم أن اسمه أدرج فى الجدول بغير حق ،

(ثانيا) كل من تعمد ابداء رأيه باسم غيره .

(ثالثا) كل من استعمل حقه فى الانتخاب أكثر من مرة فى انتخاب واحـــد .

مادة ٧١ - يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز مائتى جنيه مصرى كل من اختلس أو أخفى أو أعدم أو أفسد جدول انتخاب أو ورقة انتخاب أو أى ورقة أخرى تتعلق بعملية الانتخاب أو غير نتيجة انتخاب بأية وسيلة أخرى وذلك بقصد تغيير الحقيقة فى نتيجة الانتخاب أو بقصد إيجاد مايستوجب اقتراعا جديدا .

مادة ٧٢ - يعاقب بالعقوبات المبينة فى المادة السابقة كل من أخل بحرية الانتخاب أو بنظام إجراءاته باستعمال القوة أو التهديد أو بالاشتراك فى تجمهر أو صياح أو مظاهرات .

مادة ٧٣ - يعاقب بالعقوبات عينها من خطف الصندوق المحتوى على أوراق الانتخاب أو اتلفه .

مادة ٧٤ - كل من افشى سر اعطاء ناخب لرايه بدون رضاه يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة اشهر او بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيها مصريا .

مادة ٧٥ - كل موظف عمومى حكم عليه فى جريمة من جرائم الانتخاب ارتكبها اثناء تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالعزل .

مادة ٧٦ - يعاقب على الشروع فى جرائم الانتخاب بالعقوبة المنصوص عليها للجريمة التامة .

مادة ٧٧ - تسقط الدعوى العمومية والمدنية فى جرائم الانتخاب المنصوص عليها فى هذا الباب عدا مانص عليه فى المادتين ٦٥ و ٧٤ بمضى ثلاثة شهور

من يوم إعلان نتيجة الانتخاب او من تاريخ آخر عمل متعلق بالتحقيق .

مادة ٧٨ - يكون لرئيس لجنة الانتخاب السلطة المخولة لمأمورى الضبطية القضائية فيما يتعلق بالجرائم التى ترتكب فى قاعة الانتخاب او يشرع فيها فى ذلك المكان .

الباب السادس — أحكام عامة وأخرى وقتية

مادة ٧٩ - الجهات التابعة لمصلحة الحدود يجوز فيما يتعلق بالانتخابات الحاقها بالمديريات او المحافظات التى يعينها وزير الداخلية بقرار .

مادة ٨٠ - جداول الانتخاب الحالية تعدل طبقا لأحكام هذا القانون .

مادة ٨١ - بالنسبة للانتخابات الأولى التى تحصل تطبيقا لهذا القانون يجوز تعديل المواعيد المنصوص عليها فيه لإعداد جداول الانتخاب وللترشيح وللطلبات وعلى العموم كل ميعاد نص عليه فيه وذلك بقرار من وزير الداخلية

مادة ٨٢ - إلى ان يصدر القانون المشار اليه فى المادتين ٢١ و ٥٣ تعين دوائر الانتخاب لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيسا ومن رئيس النيابة أو النائب ومن باشمهندس الرى المختص بالمديرية وفى محافظات القاهرة والاسكندرية والقنال يندب وزير الداخلية والأشغال العمومية مهندس تنظيم بدل باشمهندس الرى ولوزير الداخلية أن يضم لهذه اللجان من يختاره من الأعضاء .

ويصدر وزير الداخلية قراراً بتحديد دوائر الانتخاب المذكورة بعد تصديق مجلس الوزراء .

مادة ٨٣ - لوزير الداخلية أن يصدر القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون

مادة ٨٤ - يلغى كل ما كان مخالفا لهذا القانون من نصوص القوانين والمراسيم السابقة لصدوره .

مادة ٨٥ - على وزراء الداخلية والمالية والحقانية والمواصلات تنفيذ هذا القانون كل منهم فيما يخصه ويعمل به من يوم نشره فى الجريدة الرسمية.

نأمر بأن يبصم هذا المرسوم بقانون بخاتم الدولة وأن ينشر فى الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة ؟

صدر بسراى القبة فى ٢٣ رمضان سنة ١٣٥٤ (١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥)

فؤاد

بأمر حضرة صاحب الجلالة

رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية

محمد توفيق نسيم

وزير المواصلات	وزير الحقانية	وزير المالية
عبد المجيد عمر	أمين أنيس	أحمد عبد الوهاب

وقد ارفقت بقانون الانتخاب المذكور أعلاه مذكرة جاء فيها :

«عندما صح عزم الوزارة على بعث قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ المعدل بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ورقم ١٠ لسنة ١٩٢٦ تبينت انه لايكفى ان يذكر ان النصوص التى صدرت بها القوانين المتقدم ذكرها ستصبح معمولا بها بعد إذ كانت قد نسخت، فان بعض تلك النصوص أصبحت لاتتفق مع حال التشريع الحاضر، وهو قد تجاوز النقطة التى وقفت عندها المادة ٩٣ بشأن الجنسية، فانها الآن منظمة بقانون هو المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٢٩.

والمادة ١٥٠ من قانون العقوبات التى تحيل إليها المادة ٦٢ لم تعد بعد القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٣١ تشير إلى طرق العلنية وقد حصر تعريفها فى المادة ١٤٨.

والمادة ٤ لم يعد من الممكن أن تظل على حالها بعد إضافة جنح المخدرات بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ وقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣١ إلى الجرائم التى

يترتب عليها الحرمان من حق الانتخاب ، ومن الضرورى مراعاة التناسق بين الحرمان المترتب على الحكم فى هذه الجنح وهو موقوت بخمس سنين والحرمان الذى يقرره قانون سنة ١٩٢٣ أبديا لمرتكبي الجنح المشار اليها فى المادة ٤ ، بأن يجعل الحرمان الأخير موقوتاً بخمس عشرة سنة كما فعل قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ لاسيما وقد أصبح لمن مضى عليه أكثر من هذه المدة حق مكتسب فى الانتخاب ، وليس لحذف اسمائهم من الجداول ولحرمانهم من جديد من استعمال حق الانتخاب وجه أو ضرورة .

ويقتضى هذا التناسق أن تنقل الاشارة إلى أثر الجرائم الانتخابية فى تعطيل حق الانتخاب خمس سنين من المادة ٥ إلى المادة ٤ .

لذلك رأت الوزارة من الأفضل أن تنشر نصوص القانون نشرا جديدا وفيما عدا التعديلات التى تقدم بيانها ، فان قانون الانتخاب المنشور هو بعينه قانون سنة ١٩٢٣ ، وهذا النشر الجديد يهيء للقائمين بتنفيذ القانون أداة عمل حاضرة خلت من المواد التى ألغيت ومن الاشارات إلى الأصل والتعديل وتتابعت وانسجمت موادها ويغنى عن الرجوع الى المجاميع القديمة ؟

١٨ / ١٢ / ١٩٣٥

رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية

محمد توفيق نسيم

الفهرس

ص

مقدمة تاريخية :

١ — اختيار محمد على واليا على مصر ٤

٢ — مصر فى عهد محمد على ٤

٣ — مصر فى أيام ابراهيم وعباس وسعيد ٨

٤ — مصر فى عهد اسمعيل: ١٠

ظهور الوزارة المسئولة ١٢

نمو الحركة الدستورية ١٤

٥ — مصر فى عهد توفيق: ١٦

الاحتلال البريطانى ٢٢

٦ — مصر فى زمن الاحتلال البريطانى ٢٣

٧ — مصر فى عهد الحماية ٣٠

الثورة المصرية ٣٢

٨ — مصر فى عهد الاستقلال ٣٣

الدستور المصرى ٤٧

تسمية الدستور ٥٣

طريقة نشأة الدستور المصرى: ٥٥

(١) الدستور المصرى عقد ٥٦

(٢) الدستور المصرى منحة ٥٨

(٣) الدستور المصرى من نوع خاص ٦٢

ص

تقدير هذه الآراء ٦٣

تبويب الدستور المصرى ٦٨

خصائص الدستور المصرى: ٦٩

أولا ـ القوانين الدستورية المصرية ٦٩

ثانيا ـ الدستور المصرى دستور مكتوب ٧٠

ثالثا ـ هل الدستور المصرى مرن أو جامد ؟: ٧٠

١ ـ نصوص لا يصح اقتراح تعديلها بالمرة ٧١

٢ ـ نصوص لا يجوز تعديلها فى فترة معينة ٧٧

٣ ـ سائر نصوص الدستور تعدل باجراءات خاصة ٧٩

تفسير الدستور ٨١

سمو الدستور المصرى وفحص دستورية القوانين ٨٣

مخالفة حكم دستورى غير مكتوب ٩٩

فحص دستورية اللوائح ١٠٠

فحص دستورية القوانين واللوائح فى العراق ١٠٠

أحكام الدستور المصرى ١٠١

أولا ـ الدولة المصرية ١٠٢

أركانها ١٠٢

شكلها ١٠٨

أحكام متفرقة ١٠٨

ثانيا ـ الحكومة المصرية ١١٢

شكلها الملكى البرلمانى ١١٢

ص

(١) الشكل الملكى ـ نظام وراثة العرش فى مصر ١١٣
(٢) الشكل النيابى البرلمانى ١٢٠
ا — النظام النيابى المصرى ١٢٠
ب — النظام البرلمانى المصرى: ١٢٥

(١)

السلطات العـــامة ١٢٥

(ا) السلطة التشريعية ١٢٦

١ — الملك والتشريع ١٢٦

ا — حق اقتراح القوانين: ١٢٧
صور حق الاقتراح ١٢٨
الاقتراح بواسطة الوزراء ١٣١
استرداد مشروعات القوانين ١٣١
الترتيب الواجب فى تقديم مشروعات للقوانين ١٣٢
اخبار المجلس بالمشروعات وتلاوتها ١٣٥
أحكام متفرقة ١٣٦
ب — حق التصديق: ١٣٨
أولا ـ التصديق اعتراض مطلق فى بعض الدساتير ١٣٨
طبيعته وأهميته ١٣٩
التصديق والنظام الديموقراطى ١٤٠
ثانيا ـ ليس للرئيس الأعلى حق الاعتراض فى بعض الدساتير ١٤١
ثالثا ـ للرئيس الأعلى حق اعتراض توقيفى ١٤١

ص

التصديق والاعتراض فى الدستور المصرى ١٤٢
تحليل النصوص وملاحظاتنا عليها ١٤٣
هل يمكن عملا نجاح حق الاعتراض فى مصر ؟ ١٤٤
الرأى القائل بأن حق الاعتراض ولد ميتا فى دستور سنة ١٩٢٣ ١٤٥
اعتقادنا أن الاعتراض فى مصر صعب ولكنه غير مستحيل ١٤٦
حق الاعتراض فى دستور سنة ١٩٣٠ الملغى ١٥٢
التصديق اعتراض مطلق فى الدستور العراقى ١٥٦
حـ ــ حق الاصدار: ١٥٧
الاصدار فى الدستور المصرى ١٥٩
نشر القوانين ١٦١
الأثر الرجعى للقوانين ١٦٢
٢ ــ البرلمان ١٦٤
أولا ــ تنظيم البرلمان : ١٦٤
ا ــ تنظيم مجلس الشيوخ: ١٦٥
العضوية ١٦٥
حكمة تعيين خمسى الشيوخ ١٦٩
انتخاب ثلاثة أخماس الشيوخ ١٧٠
مدة العضوية والتجديد ١٧١
مكتب المجلس ١٧١
تعطيل جلسات المجلس ١٧٢
ب ــ تنظيم مجلس النواب: ١٧٢
العضوية ١٧٢

	ص
أسس الانتخاب :	١٧٣
الدوائر الانتخابية	١٧٤
الاقتراع العام	١٧٧
جداول الانتخاب	١٧٧
التصويت أختيارى فى مصر	١٨٠
الانتخاب المباشر	١٨١
الانتخاب الفردى	١٨١
تمثيل الاقليات السياسية	١٨٢
سير العمل البرلمانى :	١٨٣
انعقاد البرلمان	١٨٣
ا — دور الانعقاد العادى	١٨٤
ب — دور الانعقاد غير العادى	١٨٧
مدى اختصاص البرلمان فى دور الانعقاد غير العادى	١٨٩
القسم	١٩٦
الفصل فى صحة نيابة الاعضاء	١٩٦
علانية الجلسات وسريتها	١٩٧
النصاب العددى	١٩٧
اللجان	١٩٧
المناقشة	١٩٧
التصويت	١٩٨
الأغلبية	١٩٨
عقد مؤتمر من المجلسين	١٩٨

ص

العلاقة بين مجلسى البرلمان ١٩٨
اختلاف المجلسين ١٩٩
الضمانات البرلمانية : ٢٠٠
أولا ـ الحصانة البرلمانية ٢٠٠
اجراءات رفع الحصانة ٢٠٥
الحصانة البرلمانية والأحكام العرفية ٢٠٥
ثانيا ـ عدم مسئولية أعضاء البرلمان (المناعة) ٢١٤
ثالثا ـ التشدد فى فصل الأعضاء ٢١٧
رابعا ـ عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة ٢١٨
خامساً ـ نظام كل مجلس من اختصاص رئيسه ٢١٨
سادسا ـ يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ٢١٩
سابعا ـ وضع المجلس للائحته الداخلية ٢٢٢
المكافأة البرلمانية ٢٢٤
مدة العضوية والتجديد ٢٢٤
مكتب المجلس ٢٢٥
حل مجلس النواب ٢٢٥
تذاكر الشخصية ٢٢٦
ثانيا — اختصاصات البرلمان : ٢٢٧
(١) — الوظيفة التشريعية: ٢٢٧
حق الاقتراح ٢٢٧
حق المداولة والتصويت على مشروعات القوانين ٢٣١
(ب) — الوظيفة المالية: ٢٣١

ص

أولا - الضرائب والقروض وعقود الالتزام وغيرها ٢٣٢

ثانيا - الميزانية: ٢٣٩

١ - اجراءات الميزانية ٢٤١

١ - موعد تقديم الميزانية ٢٤١

٢ - أولوية مجلس النواب ٢٤٢

٣ - أعمال اللجان ٢٤٣

٤ - صفة الاستعجال ٢٤٣

٥ - الخلاف بين المجلسين ٢٤٤

ب - سنوية الميزانية ٢٤٥

ح - قيود الميزانية ٢٤٧

ثالثا - الاعتمادات الاضافية ٢٤٨

رابعا - الحساب الختامى ٢٤٩

خامسا - ميزانية وزارة الاوقاف وحسابها الختامى ٢٥٠

(ح) الوظيفة السياسية ٢٥١

(٢) السلطة التنفيذية ٢٥٢

أولا - تنظيم السلطة التنفيذية: ٢٥٢

١ - الملك والسلطة التنفيذية: ٢٥٢

ذات الملك مصونة ٢٥٣

الحاشية الملكية: ٢٥٤

أولا - ديوان جلالة الملك ٢٥٤

الادارة العربية ٢٥٤

الادارة الافرنجية ٢٥٥

ديوان كبير الامناء ٢٥٥

	ص
ديوان كبير الياوران	٢٥٦
ثانيا - خاصة جلالة الملك	٢٥٦
ثالثا - ديوان الاوقاف الخصوصية الملكية	٢٥٦
٢ — الوزارة	٢٥٧
مجلس الوزراء	٢٥٧
رئاسة مجلس الوزراء	٢٥٧
أنواع الوزراء	٢٦٠
شروط الوزراء	٢٦١
النظام الادارى المصرى	٢٦٢
الادارة المركزية	٢٦٢
الادارة اللامركزية	٢٦٣
ثانيا - اختصاصات السلطة التنفيذية:	٢٦٥
أولا — حقوق الملك الشخصية :	٢٦٥
(١) تعيين بعض الموظفين وعزلهم :	٢٦٦
ا - رئيس الوزراء	٢٦٦
التعيين	٢٦٦
الاقالة	٢٦٨
ب — كبار رجال الدين	٢٧١
ح - رجال الحاشية الملكية	٢٧٢
(٢) قيادة الجيش	٢٧٨
(٣) حق العفو	٢٨٠
(٤) انشاء ومنح الرتب والنياشين وألقاب الشرف الأخرى	٢٨٣

ص

(٥) حقوق الملك باعتباره رئيس الاسرة المالكة ٢٨٤

ثانيا — حقوق الملك التي يباشرها بواسطة وزرائه: ٢٨٦

ا — حق ترتيب المصالح العامة ٢٨٦

ب — تعيين الموظفين وعزلهم: ٢٨٧

الوزراء ٢٨٧

سائر الموظفين ٢٩١

حـ — اعلان الأحكام العرفية ٢٩٢

ء — اصدار اللوائح ٢٩٤

(٣) السلطة القضائية ٣٠٩

(٢)

العلاقة بين السلطات ٣١١

أولا — علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية: ٣١١

ثانيا — علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية ٣١٢

ثالثا — علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية ٣١٣

١ — رقابة البرلمان للحكومة: ٣١٣

ا — حق السؤال ٣١٤

ب — حق الاستجواب ٣١٦

حـ — حق اجراء التحقيق ٣١٩

ء — المسئولية الوزارية: ٣٢٠

المسئولية المدنية ٣٢٠

المسئولية الجنائية ٣٢٠

ص

المسئولية السياسية ٣٢٤

أنواعها ٣٢٥

اجراءاتها وضماناتها ٣٢٨

٢ — تدخل الحكومة فى أعمال البرلمان: ٣٣٠

حق الحل ٣٣١

ثالثا — حقوق الشعب ٣٣٧

أولا — المساواة ٣٣٩

ثانيا — الحرية ٣٤٣

ملحق ٣٥٣

أولا — الدستور المصرى ٣٥٥

ثانيا — قانون الانتخاب ٣٨٠

فهرس ٤٠٤

تصحيح الأخطاء

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٥	١٣	رقابتها	رقابتهما
٦	٢٢	مكره	مكرم
٧	٩	حمله ... » واشتركت	حمله .. واشتركت
٢٠	٢٣	مع حصانتهم	وحصانتهم
٢٢	٤	بأن	عندما
٢٥	٦	فضح	فض
٣٥	١٤	للاستقلال	للدستور
٣٦	٤	مرتين وعمل جهده	مرتين ،
٣٦	٥	) على مناوأة	) وعمل جهده على مناوأة
٣٦	٨	١٩٣٤	١٩٢٤
٣٦	٢٠	هـــذا	تحذف
٣٧	٢	أوقفت	قررت ايقاف
٣٧	٣	للتجديد »	للتجديد .
٣٨	٤	وزارة	وزارتا
٣٨	٧	دستورا سنة ١٩٣٠	سنة ١٩٣٠ دستوراً
٤١	٣	القومية	القومة
٤٢	٣	الفترة توفى	الفترة تألفت الجبهة الوطنية ثم توفى
٤٣	٥	تألفت	باشرت
٤٣	٦	باشا وباشرت المفاوضات	باشا المفاوضات
٤٣	١٩	المذكور	تحذف
٦١	١٨	السلطان الفعلى	السلطان الشرعى فى البلاد بل ضد صاحب السلطان الفعلى .

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٦٢	١٣	صور	صورة
٧٢	١٨	أنها	انهما
٧٦	٢	عنهما	عندما
٨١	٧	١٩١٢	١٩٢٧
٨٥	١٢	وأن هذا	وأيد هذا
٩١	١٣	وتعتقد	ونعتقد
٩١	٢٠	حكمها :	حكمها مايلي :
٩٢	١٥	الغرض	الفرض
٩٥	١٠	الدى	الدعوى
٩٦	١٤	إلا على	الأعلى
٩٧	١٢	تشوبه	لاتشوبه
١٢٤	١	مجلس النواب	فى مجلس النواب
١٤٦	٨	معينين	معينون
١٤٦	٩	منتخبين	منتخبون
١٤٨	٢	بهـا	بواسطتها
١٤٨	١١	ينجح	تنجح
١٥٦	٩	والستين	والستون
١٥٦	١٣	المحكومة	الحكومة
٢٦٠	٢	وزراء دولة	وزراء بلا وزارة
٢٦٩	١٣	عليه	عليها
٢٩٣	١٠	مقصور	مقصورا
٢٩٤	٢٤	استثنادا	استنادا
٢٩٧	١١	القانون (١)	القانون
٢٩٧	١٣	يقصد	بقصد
٣٠٠	١٨	نظاما	لائحة
٣٠٢	١١	بنظام	بلائحة
٣٠٦	٥	يوضع	بوضع

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٣١٩	١٤	لجنة خاصة	لجنة
٣٢٠	١١	التى كنا	التى
٣٢٠	٢١	أو	و
٣٢١	٣	الا	إلى
٣٢٨	١٠	جوز	جواز
٣٢٩	١٨	عشرة	عشر
٣٢٩	١٩	بتبريره	بتبرير
٢٤٤	٦	صورة	صور

